

University of Groningen

Evaluatie passend onderwijs

de Boer, Anke

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Publication date:
2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

de Boer, A. (2020). *Evaluatie passend onderwijs: Sectorrapport speciaal onderwijs*. (Evaluatie Passend Onderwijs; Nr. 60). Rijksuniversiteit Groningen.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Evaluatie passend onderwijs

Sectorrapport speciaal onderwijs

Anke de Boer

Boer, A.A. de (2020). Evaluatie passend onderwijs. Sectorrapport speciaal onderwijs. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Dit is publicatie nr. 60 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-034-2192-6

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles.

Uitgave en verspreiding:
Rijksuniversiteit Groningen, basiseenheid Orthopedagogiek: Leren en Ontwikkelen
Grote Rozenstraat 38
9712 TJ Groningen
© Rijksuniversiteit Groningen, 2020

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).
NRO-projectnummer: 405-15-750



Evaluatie passend onderwijs

Sectorrapport speciaal onderwijs

Inhoudsopgave

<u>1. Samenvatting</u>	<u>1</u>
<u>2. Aanleiding van dit sectorrapport</u>	<u>4</u>
<u>3. Speciaal onderwijs binnen passend onderwijs</u>	<u>5</u>
<u>4. Verantwoording van de aanpak</u>	<u>9</u>
<u>5. Wie gaan naar het speciaal onderwijs en hoe worden leerlingen toegelaten?</u>	<u>10</u>
<u>6. Wat gebeurt er in de school voor speciaal onderwijs?</u>	<u>24</u>
<u>7. Hoe stromen leerlingen uit?</u>	<u>29</u>
<u>8. De school en de omgeving: samenwerking binnen een complex systeem</u>	<u>33</u>
<u>9. Reflectie</u>	<u>41</u>
<u>Bijlage 1 - Overzicht met gebruikte bronnen en letteraanduiding</u>	<u>45</u>
<u>Bijlage 2 - Samenvatting voor expert interviews</u>	<u>49</u>

1. Samenvatting

In dit sectorrapport is gekeken welke impact passend onderwijs heeft gehad op de sector speciaal onderwijs. De thema's die centraal staan in het evaluatieprogramma passend onderwijs en daarbij behorende vooraf opgestelde beleidsverwachtingen zijn leidend geweest. Deze thema's zijn ondergebracht in het zogeheten 'input-proces-resultaat' model. Dit model is als volgt vertaald: toegang tot het speciaal onderwijs, thema's die zich op het niveau van scholen afspelen, en uistroom van leerlingen. Daarnaast is gekeken naar de omgeving waarin het speciaal onderwijs zich bevindt.

Toegang tot het speciaal onderwijs

Samengevat kan worden dat er in het speciaal onderwijs sprake is van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het plaatsen van leerlingen met een toelaatbaarheidsverklaring. De zorgplicht wordt door scholen over het algemeen nagekomen op het moment dat er een toelaatbaarheidsverklaring wordt afgegeven. Of, en in welke mate, er sprake is van wegadviseren van ouders voordat zij hun kind schriftelijk hebben aangemeld is niet duidelijk.

Verder blijkt dat samenwerkingsverbanden de vrijheid hebben genomen die zij hebben gekregen voor het inrichten van procedures rondom het afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen. Het gevolg hiervan is dat er verschillen zijn ontstaan tussen samenwerkingsverbanden in de procedures, duur van toelaatbaarheidsverklaringen, en ontwikkelingsperspectieven. De ervaren bureaucratie wordt hiermee in verband gebracht, en is de afgelopen jaren niet afgenomen. Wat betreft het toepassen van criteria voor het toewijzen van ondersteuning lijkt hier minder sprake van te zijn dan voorheen. Er wordt meer nadruk gelegd op de ondersteuningsbehoefte van de leerling en gekeken naar wat de leerling nodig heeft. Hier zit de keerzijde aan dat het toewijzen minder transparant wordt ervaren.

Wat betreft de leerlingstromen zien we dat er, ondanks een eerdere daling, het leerlingaantal voor het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs weer op het niveau van voor passend onderwijs ligt. Verder blijkt dat er nauwelijks samenhang is, voor het speciaal onderwijs, tussen het leerlingaantal en de verevening, hoewel de samenhang wel toeneemt in de loop der jaren. Voor het voortgezet speciaal onderwijs is de samenhang wat sterker. Daarnaast is er alleen samenhang tussen bekostigingscategorie 3 en de verevening voor het speciaal onderwijs in de periode 2014-2018. Voor de veronderstelling dat de leerlingpopulatie in het speciaal (basis)onderwijs zou verzwaken zijn geen harde bewijzen gevonden: er zijn geen aanwijzingen dat leerlingen langer in het regulier basisonderwijs blijven en kwetsbaarder instromen in het speciaal basisonderwijs. Wel lijkt de zorgzwaarte in het speciaal basisonderwijs enigszins toe te nemen, maar hierover zijn geen gegevens na de invoering van passend onderwijs. Tevens zijn hierover geen

gegevens voor leerlingen in het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs.

Processen in de school

In de school is er weinig veranderd door de invoering van passend onderwijs. Op het niveau van leraren vindt weinig expertise-uitwisseling plaats tussen het regulier en speciaal onderwijs. Dit komt vaker voor tussen intern begeleiders van scholen. Zij worden ook vaker geconsulteerd bij het doorverwijzen en in het proces van aanvraag van een toelaatbaarheidsverklaring.

Het opstellen van een ontwikkelingsperspectief is gemeengoed in het speciaal onderwijs, en wordt gezien als een groeidocument. De nadruk hierbij ligt op de ondersteuningsbehoefte van de leerling, en minder (zoals voorheen) op de diagnose van de leerling. Wel wordt er rondom het ontwikkelingsperspectief, net als bij de toelaatbaarheidsverklaring, de nodige bureaucratie ervaren. Dit komt voornamelijk doordat de scholen te maken hebben met verschillende samenwerkingsverbanden en hiertussen verschillen zijn over hoe het ontwikkelingsperspectief eruit moet zien.

Ouders van leerlingen zijn gemiddeld genomen tevreden over het onderwijs en de communicatie met school. Voor het voortgezet speciaal onderwijs lijkt er wat betreft oudertevredenheid nog winst te behalen: niet alle ouders zijn tevreden over de aansluiting van het onderwijsaanbod op hun kind. In de keuzevrijheid van ouders lijkt niet veel veranderd te zijn. Een terugkerend punt is de afstemming met de gemeente over de vergoeding van het leerlingvervoer. Gemeenten dienen te handelen vanuit de gedachte om 'thuis-nabij' onderwijs te realiseren, wat betekent dat dit niet altijd aansluit bij de keus van ouders.

Uitstroom van leerlingen

Samengevat kan worden dat wanneer leerlingen eenmaal in het speciaal onderwijs zitten, de kans niet groot is dat zij terugstromen naar het regulier onderwijs. Landelijke cijfers laten zien dat terugstroom maar weinig voorkomt, en dat de beleidsverwachting over het tijdelijk plaatsen van leerlingen niet reëel is om te verwachten. Ook blijkt dat leerlingen vanuit het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs doorgaans uitstromen naar het voortgezet speciaal onderwijs, en minder naar het regulier voortgezet onderwijs.

De omgeving waarin het speciaal onderwijs zich bevindt

De positie van het speciaal onderwijs is enerzijds versterkt doordat men bestuurlijk aan de tafel zit van het samenwerkingsverband. Hierdoor is de sector meer zichtbaar geworden, en door het creëren van dekkend aanbod binnen het samenwerkingsverband wordt de sector nodig gevonden. Anderzijds is het speciaal onderwijs een kleine speler in het veld, en maakt dat hun positie soms kwetsbaar.

Er wordt intensiever samengewerkt tussen verschillende vormen van onderwijs, en de verwachting is dat dit de komende jaren gaat toenemen. In het realiseren van de

samenwerking worden wel knelpunten ervaren die voornamelijk te maken hebben met: wet- en regelgeving, bestuurlijke inrichting, huisvesting, en samenwerking met jeugdhulp/zorginstellingen. Ook vindt er meer samenwerking plaats tussen onderwijs-gemeente-jeugdhulp op bestuurlijk niveau. De inzet van jeugdhulp in de scholen voor speciaal onderwijs is toegenomen, echter worden er ook knelpunten ervaren in de expertise, en grote hoeveelheid hulpverleners in de school.

Passend onderwijs heeft vooralsnog vooral geresulteerd in veranderingen op bestuurlijk niveau, en raakt nog nauwelijks de onderwijspraktijk van het speciaal onderwijs. Het verder stimuleren van de ontwikkelingen en knelpunten hierin op te lossen resulteert mogelijk in goede vervolgstappen.

2. Aanleiding van dit sectorrapport

Sinds de invoering van passend onderwijs in augustus 2014 is de implementatie van het beleid uitvoerig gemonitord in het evaluatieprogramma passend onderwijs. Dit onderzoeksprogramma is ingesteld door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek en de programmering vindt plaats in afstemming met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het programma bestaat uit verschillende deelonderzoeken die zich richten op verschillende aspecten van passend onderwijs en uitgevoerd zijn bij verschillende sectoren. Zo zijn er onderzoeken uitgevoerd in het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo), en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Onderdeel van passend onderwijs is ook het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) en het speciaal basisonderwijs (sbo).

In verschillende deelonderzoeken is aandacht geweest voor de sector 'speciaal onderwijs'¹ en zijn diverse actoren (denk aan bestuurders, schoolleiders, intern begeleiders en zorgcoördinatoren) bevraagd op allerlei thema's. Onderzoeksuitkomsten gericht op de sector speciaal onderwijs zijn daarmee verspreid over meerdere rapporten en nog niet geïntegreerd besproken. Het doel van dit sectorrapport is om op basis van die verschillende deelonderzoeken zicht te geven op de impact die passend onderwijs heeft gehad binnen het speciaal onderwijs. Dit wordt gedaan door de verschillende vooraf opgestelde beleidsverwachtingen te vergelijken met onderzoeksuitkomsten. De onderzoeksuitkomsten zijn ondergebracht in thema's die in het onderzoeksprogramma centraal hebben gestaan².

¹ Tenzij anders aangegeven, wordt er in dit rapport gemakshalve gesproken over 'speciaal onderwijs', waarbij in dit rapport verwezen wordt naar het voortgezet speciaal onderwijs (vso), speciaal onderwijs (so), en het speciaal basisonderwijs (sbo).

² Voor een uitgebreide beschrijving van de thema's wordt verwezen naar het rapport: Ledoux, G. (2016). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

3. Speciaal onderwijs binnen passend onderwijs

De invoering van passend onderwijs heeft de nodige consequenties met zich meegebracht voor de sector speciaal onderwijs. Eén van de consequenties is dat de regionale expertise centra voor cluster 3 en 4 zijn opgeheven. Deze expertise centra waren in het leven geroepen met de invoering van de Wet op de Expertisecentra in 1998, die resulteerde in vier clusters van scholen voor speciaal onderwijs:

Cluster 1: voor leerlingen met een visuele beperking;

Cluster 2: voor leerlingen met een auditieve beperking of ernstige taalontwikkelingsstoornis;

Cluster 3: voor leerlingen met een verstandelijke, lichamelijke beperking of meervoudige beperking en langdurig zieke kinderen;

Cluster 4: voor leerlingen met een ernstige gedragsstoornis en/of psychiatrische stoornis.

Met de invoering van passend onderwijs zijn scholen voor cluster 3 en 4 opgenomen in de regionale samenwerkingsverbanden. Het gaat in dit rapport dan ook voornamelijk over de impact van passend onderwijs op het sbo en vso/so scholen cluster 3 en 4.

Scholen voor cluster 1 en 2 hebben een andere positie in passend onderwijs: vanwege de schaalgrootte en de specialistische expertise maken ze geen onderdeel uit van de samenwerkingsverbanden. Voor het toekennen van ondersteuning aan leerlingen binnen deze clusters worden landelijke indicatiecriteria gebruikt. Hierbij is de ondersteunings-behoefte van de leerling, en de ondersteuningsvraag van de school leidend. De clusters 1 en 2 hebben geen zorgplicht, maar ondersteuningsplicht. De ondersteuning aan leerlingen binnen cluster 1 en 2 wordt georganiseerd vanuit de landelijke instellingen voor deze doelgroepen: Bartimeus en Visio (cluster 1), en Auris, Kentalis, VierTaal en Vitus-Zuid (cluster 2)³. Voor uitgebreide informatie en onderzoeksuitkomsten over passend onderwijs binnen cluster 1 en 2 wordt verwezen naar het themarapport dat hierover verscheen in 2018⁴.

Om onderwijs te volgen in het (v)so cluster 3 en 4, hebben leerlingen met de invoering van passend onderwijs een toelaatbaarheidsverklaring nodig. Vóór

³ De genoemde instellingen (en de besturen) voor cluster 2 werken samen binnen Stichting Simea en zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning en onderwijs aan leerlingen met een auditieve beperking of ernstige taalontwikkelingsstoornis. De stichtingen Visio en Bartimeus zijn samen verantwoordelijk voor de ondersteuning en onderwijs aan leerlingen met een visuele beperking (cluster 1).

⁴ Zie: Smeets, E., & de Boer, A.A. (2018). *Onderwijs aan leerlingen met visuele, auditieve, of communicatieve problematiek*. Nijmegen: KBA.

passend onderwijs was er een indicatiestelling nodig, gebaseerd op landelijk gehanteerde criteria. Daarvoor werden er landelijke criteria gebruikt. Voor de toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring wordt gebruik gemaakt van drie bekostigingscategorieën:

- Categorie 1 (laag): voor leerlingen die zeer moeilijk lerend zijn (cluster 3) of ernstige gedragsproblemen of psychiatrische problemen hebben (cluster 4);
- Categorie 2 (midden): voor leerlingen met een lichamelijke beperking (cluster 3);
- Categorie 3 (hoog): voor leerlingen met een ernstige meervoudige beperking (verstandelijke beperking in combinatie met lichamelijke beperking, cluster 3)⁵.

Voor het sbo is eveneens de afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring nodig, waarvoor de samenwerkingsverbanden zelf de criteria formuleren.

Beleidsverwachtingen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs

Hieronder wordt eerst een opsomming gegeven van de beleidsverwachtingen die uiteen zijn gezet in een Ex Ante analyse van Ledoux (2013)⁶. Door dit scherp te hebben, is het mogelijk om na te gaan of de vooraf opgestelde beleidsverwachtingen zijn uitgekomen, welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in de afgelopen jaren binnen de sector speciaal onderwijs en welke verklaringen er gegeven kunnen worden voor deze ontwikkelingen. De toelichting op de beleidsverwachtingen wordt gegeven in de uitwerking van de verschillende thema's die centraal staan per hoofdstuk.

- Er is voldoende capaciteit in het speciaal onderwijs om leerlingen die daar het meest op hun plek zijn op te nemen en de toegang tot het speciaal onderwijs blijft mogelijk.
- Er wordt gezamenlijke verantwoordelijkheid (door samenwerkingsverband, bestuur en school) genomen voor moeilijk plaatsbare leerlingen.
- Er wordt minder bureaucratie ervaren op het gebied van toewijzing van ondersteuning en er wordt niet meer gelabeld.
- Er wordt een ontwikkelingsperspectief opgesteld voor leerlingen in het (speciaal) onderwijs die extra ondersteuning ontvangen. Hierbij ligt de nadruk op de ondersteuningsbehoefte van de leerling.
- Leraren hebben voldoende competenties om zodoende om te gaan met verschillen tussen leerlingen.

⁵ https://www.poraad.nl/files/themas/financien/bekostiging_vso_onder_passend_onderwijs_vs_5okt2018_beknopt.pdf.

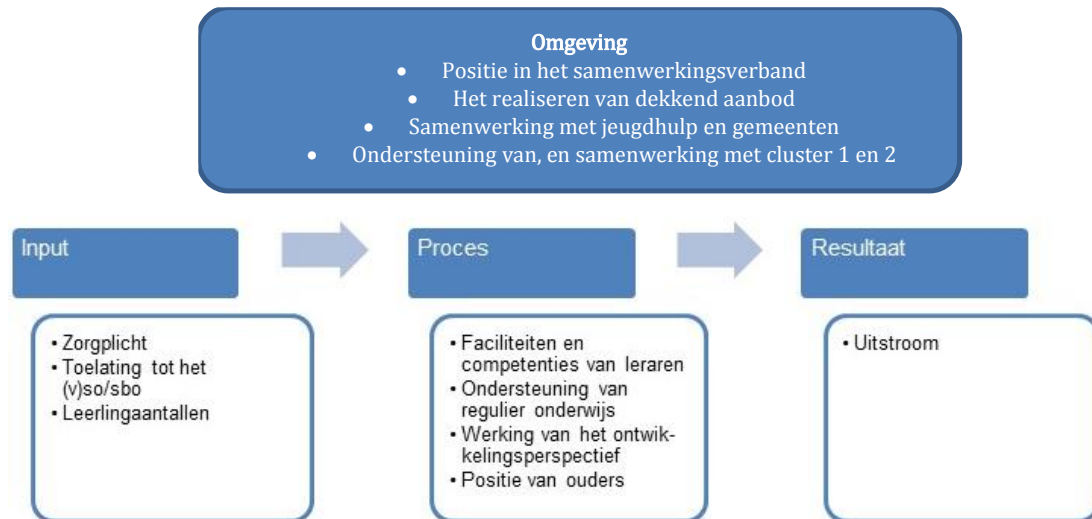
⁶ Ledoux, G. (2013). Bijlage IV: *Ex-ante evaluatie passend onderwijs*. Studie in opdracht van de ECPO. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

- Ouders hebben voldoende keuzevrijheid wat betreft het kiezen van een school.
- Er is dekkend aanbod binnen het samenwerkingsverband.
- Het speciaal onderwijs krijgt binnen het samenwerkingsverband voldoende stem en de expertise van het speciaal onderwijs wordt voldoende benut.
- Er wordt (intensiever) samengewerkt met jeugdzorg.

De beleidsverwachtingen die hierboven zijn toegelicht zijn voor dit rapport ondergebracht in het zogeheten 'input-proces-resultaat model'⁷. Dit model kan gebruikt worden om het resultaat van een organisatie te verklaren door dat wat er binnen komt, processen die in de organisatie plaatsvinden, en de omgeving waarin de organisatie zich bevindt. Als we dit model toepassen op de context van passend onderwijs, betekent dit voor de schakel input dat er gekeken wordt naar aspecten waarmee het systeem gevoed wordt om het resultaat te behalen. Onderwijsprocessen dragen er vervolgens aan bij om het resultaat te behalen, en heeft betrekking op dat wat er in het onderwijs gebeurt.

De thema's die centraal staan in het evaluatieprogramma passend onderwijs zijn ondergebracht in de verschillende schakels van het model: wie gaan er naar het speciaal onderwijs en hoe worden leerlingen toegelaten, wat gebeurt er in de school en hoe stromen leerlingen uit. Daarnaast is er ook sprake van een complexe omgeving waarin het speciaal onderwijs zich bevindt. Deze wordt in dit rapport vertaald als de positie die het speciaal onderwijs heeft binnen het samenwerkingsverband, het realiseren van dekkend aanbod, samenwerking met jeugdhulp en gemeenten, en ondersteuning vanuit cluster 1 en 2 (zie Figuur 1).

⁷ Kyriazopoulou, M. & Weber, H. (2009). *Ontwikkeling van een indicatorenset – voor inclusief onderwijs in Europa*, Odense, Denemarken: European Agency for Development in Special Needs Education. Zie: https://www.european-agency.org/sites/default/files/development-of-a-set-of-indicators-for-inclusive-education-in-europe_indicators-NL.pdf



Figuur 1 Visuele weergave van het gebruikte input-proces-resultaat model.

In dit rapport wordt u als lezer meegenomen door elke schakel die in figuur 1 visueel is weergegeven: u krijgt zicht op de impact die passend onderwijs heeft gehad op de toelating tot het speciaal onderwijs, op processen die zich op schoolniveau in de sector afspelen, op de uitstroom van leerlingen vanuit de sector en op de omgeving waarin het speciaal onderwijs zich bevindt.

4. Verantwoording van de aanpak

In dit rapport worden de uitkomsten van diverse onderzoeken geïntegreerd beschreven. Dit betekent dat de bevindingen voortkomen uit verschillende rapporten. Het merendeel van de bronnen betreft rapporten die geschreven zijn in het kader van het evaluatieprogramma passend onderwijs. Het gaat om onder andere monitoronderzoeken (kwantitatief), thematische onderzoeken (kwalitatief en kwantitatief), factsheets (landelijke cijfers), praktijkgerichte onderzoeken (kwalitatief en kwantitatief) en integrale cases (longitudinaal kwalitatief).

Naast de onderzoeken binnen het evaluatieprogramma passend onderwijs is ook gebruik gemaakt van enkele andere bronnen, zoals onderzoek van de Dienst Uitvoering Onderzoek (DUO) en onderzoek van het Landelijke expertisecentrum voor speciaal onderwijs (Lecso).

Hoewel de bevindingen geïntegreerd worden besproken, wordt zoveel mogelijk gerefereerd naar de oorspronkelijke bron. Dit wordt gedaan met een letter. Voor een volledig overzicht van de gebruikte bronnen, een beknopte beschrijving van elk onderzoek en de gebruikte letter wordt naar Bijlage 1 verwezen.

Naar aanleiding van de bevindingen zijn er individuele interviews met acht experts gehouden (zie Bijlage 2). In deze interviews is de experts gevraagd te reflecteren op de bevindingen, verdieping en eventueel nuancering aan te brengen op de bevindingen. Er zijn experts gevraagd vanuit de verschillende sectoren: school/teamleiders van een cluster 3, 4 of sbo-school, en twee bestuurders van grote instellingen voor speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs. Voorafgaand aan de interviews is een beknopte samenvatting van de hoofdbevindingen gestuurd met daarbij vragen om tijdens het interview op te reflecteren. Per thema vormden de volgende vragen telkens het uitgangspunt voor het interview:

- Worden de bevindingen herkend?
- Is gebeurd wat - volgens de beleidsverwachtingen - beoogd was?
- Zo ja/nee, welke verklaring is er voor de (beoogde en niet beoogde) bevinding?
- Welke oplossing zou bijdragen aan de niet beoogde bevinding?

De uitkomsten van de interviews zijn uitgewerkt in een samenvatting en toegevoegd aan de bevindingen.

In de hoofdstukken die hierna volgen, wordt per thema telkens eerst de beleidsverwachting geschetst en kort toegelicht. Dan volgen de bevindingen uit de onderzoeken en tenslotte wordt de reflectie door de experts besproken. In het slothoofdstuk wordt gereflecteerd op de bevindingen en worden deze tegen het licht van de beleidsverwachtingen gehouden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een slotconclusie.

5. Wie gaan naar het speciaal onderwijs en hoe worden leerlingen toegelaten?

5.1 Het nakomen van de zorgplicht

Met de invoering van passend onderwijs is de zorgplicht ingevoerd. Dit betekent dat de school (formeel het schoolbestuur) de plicht heeft om, op het moment dat de leerling met extra ondersteuning daar schriftelijk is aangemeld, te onderzoeken of de school een passend aanbod kan verzorgen. Kan de school dit onderbouwd niet bieden, dan heeft de school de plicht om een andere school te vinden die dat wel kan. Dit kan een reguliere school zijn of een school voor speciaal onderwijs. Zodoende moet richting ouders altijd een passend aanbod worden gedaan.

Het onderwerp zorgplicht is de afgelopen jaren een veelbesproken onderwerp geweest. Het overgrote deel van schoolleiders van het (v)so en sbo vindt dat ze goed in staat zijn om aan de zorgplicht te voldoen en vindt de afspraken in het samenwerkingsverband hierover duidelijk (M). In de praktijk worden leerlingen ook altijd geplaatst als er een toelaatbaarheidsverklaring is afgegeven (B). Dat er binnen het samenwerkingsverband gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt gedragen voor alle leerlingen, wordt bevestigd in de monitor speciaal onderwijs uitgevoerd door Lecso (R). De overgrote meerderheid van schoolbesturen en scholen vindt dat hier sprake van is.

In de discussie rondom zorgplicht leeft wel nog een zorg rondom 'wegadviseren'. Hierbij krijgen ouders het advies om zich bij een andere school te melden, vóórdat de leerling schriftelijk wordt aangemeld. Hierdoor is er formeel nog geen sprake van zorgplicht, en kan de leerling (via wegadviseren) feitelijk geweigerd worden. Hoewel dit in het po en vo vaker wordt gesignaleerd (ongeveer de helft van de bevroegde schoolleiders geeft aan dat dit gebeurt), komt het volgens een derde van de schoolleiders van het sbo en so wel voor dat ouders het advies voor een andere school krijgen (M). Tegelijkertijd zien we ook dat de grenzen van (voornamelijk so en sbo) scholen worden opgerekt en doorgaans alle aangemelde leerlingen worden geplaatst (C). Wanneer de inzet van jeugdhulp noodzakelijk wordt gevonden, maar dit moeilijk van de grond komt, kan het zijn dat een leerling niet gelijk geplaatst wordt (B).

De reflecties van de experts zijn wisselend als het gaat om de zorgplicht. Het algemene beeld is dat de zorgplicht in het speciaal onderwijs wordt nagekomen en geen groot probleem is. Dit lijkt vooral te komen doordat men zich bewust is van aan de ene kant de zorgplicht op zichzelf, en aan de andere kant van de positie die men heeft: 'we zijn het laatste station waar de leerling naar toe kan'. Als er een toelaatbaarheidsverklaring is afgegeven, wordt de leerling doorgaans geplaatst en in het proces van verwijzing wordt de school vaak betrokken. Dit hangt af van hoe dit

binnen het samenwerkingsverband georganiseerd is. Opgemerkt wordt dat het lerarentekort druk zet op het nakomen van de zorgplicht. Door het personeelstekort is er minder flexibiliteit in het tussentijds plaatsen van leerlingen, omdat de groepen vol zitten en er geen extra leraren ingezet kunnen worden. Een gevolg hiervan is dat leerlingen soms tijdelijk thuis komen te zitten en pas na de zomervakantie geplaatst kunnen worden. Omdat het samenwerkingsverband de verantwoordelijkheid heeft om thuiszitters te voorkomen, worden er soms tussenoplossingen gecreëerd waardoor aan de normuren voor onderwijs kan worden voldaan en de leerling niet als thuiszitter wordt gezien.

Wel wordt door de experts erkend dat het wegadviseren voorkomt, of dat er zelfs vanuit besturen wordt gestuurd op het ontwijken van de zorgplicht door aanmeldingsformulieren niet (digitaal) beschikbaar te stellen voor ouders. Daarentegen zijn er ook besturen die transparant naar ouders zijn over de aanmelding en er juist voor kiezen om dit digitaal beschikbaar te stellen. Volgens de experts zijn ontwikkelingen rondom 'wegadviseren' vooral financieel gedreven en komt dit voornamelijk in het sbo voor. Het sbo wordt gezien als een dure voorziening, waar besturen liever zo weinig mogelijk middelen aan willen besteden. Een verwijzing naar het sbo kan ten laste komen van het reguliere schoolbestuur, terwijl dit voor een verwijzing naar het so niet het geval is.

5.2 Toelating tot het speciaal onderwijs en ervaren bureaucratie

De inwerkingtreding van passend onderwijs heeft ertoe geleid dat landelijke criteria voor de toelating tot het speciaal onderwijs zijn losgelaten. Sinds 2014 hebben samenwerkingsverbanden de vrijheid gekregen om hier zelf procedures voor in te richten. Het gaat hierbij om de wijze waarop onderbouwing gegeven moet worden voor extra ondersteuning (bijvoorbeeld wel/geen criteria), procedures (waaronder formulieren) en duur van de toelaatbaarheidsverklaring. Het enige dat vastgesteld is, is dat voor elke leerling in het speciaal onderwijs een ontwikkelingsperspectief moet zijn opgesteld en dat een toelaatbaarheidsverklaring twee deskundigenadviezen bevat, waarvan één van een orthopedagoog of psycholoog. Het tweede advies kan gegeven worden door een arts, kinderpsychiater, psycholoog, pedagoog of maatschappelijk werker. Dit hangt af van de ondersteuningsbehoefte van de leerling. De verwachting van het loslaten van de landelijke criteria was om de bureaucratie te verminderen en meer flexibiliteit in het aanbod te creëren. Op deze manier zou er meer maatwerk geleverd kunnen worden en het toewijzen van ondersteuning eenvoudiger worden.

Kort na de invoering van passend onderwijs werd in onderzoek vastgesteld dat samenwerkingsverbanden inderdaad verschillend omgaan met toelaatbaarheidsverklaringen. Genoemd werd een verschil in gehanteerde procedures, bijvoorbeeld welke formulieren aangeleverd moeten worden voor een (her)aanvraag voor toelaatbaarheidsverklaring. Ook in de duur van de toelaatbaarheidsverklaring, en de

bekostigingscategorie zijn verschillen tussen samenwerkingsverbanden (C). Dit beeld is bevestigd in ander onderzoek, waaronder in een casuïstisch onderzoek naar moeilijk plaatsbare leerlingen en het gebruik van ontwikkelingsperspectieven (H) en een onderzoek uitgevoerd door Lesco (T). Tevens is in de monitor bureaucratie, uitgevoerd in 2016/2017, vastgesteld dat de aanvraag van toelaatbaarheidsverklaringen vooral moeilijk is voor speciaal onderwijs scholen die met verschillende samenwerkingsverbanden te maken hebben (I). Het vraagt veel tijd en er is expertise nodig om de toelaatbaarheidsverklaringen aan te vragen. De tijd die intern begeleiders en zorgcoördinatoren hieraan besteden, gaat ten koste van de tijd voor andere werkzaamheden. De ervaren bureaucratie wordt dan ook in verband gebracht met de toelaatbaarheidsverklaringen, waarbij 65% van de intern begeleiders en zorgcoördinatoren uit het speciaal onderwijs aangeeft dat de bureaucratie is toegenomen sinds passend onderwijs (I). Als gevolg van de ervaren bureaucratie, zijn de procedures in sommige regio's op elkaar afgestemd (B). Opvallend is dat geïnterviewden van commissies van deskundigen/advies juist vinden dat de bureaucratie rond toelating tot het speciaal onderwijs is afgenomen (C). Het lijkt er op dat de beleving van bureaucratie verschilt voor degenen die de regels en procedures bedenken en degenen die ze in de praktijk uitvoeren.

Het zijn echter niet alleen de regels en procedures die verschillend zijn, maar ook de duur van de toelaatbaarheidsverklaringen die worden afgegeven, verschillen tussen samenwerkingsverbanden. Dit laatste wordt vooral zichtbaar bij leerlingen met vergelijkbare problematiek (bijvoorbeeld leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen). Dit wordt door scholen als een puzzel ervaren, en bovendien als een vorm van bureaucratie. Er moet vaak na één of twee jaar weer opnieuw een toelaatbaarheidsverklaring aangevraagd worden. Het tijdelijke karakter van een toelaatbaarheidsverklaring was ingesteld met de gedachte dat dit terugstroom naar het regulier onderwijs (of andere school van oorsprong) zou bevorderen. Deze gedachte lijkt niet door de scholen gedragen te worden. In sommige samenwerkingsverbanden is de duur van de toelaatbaarheidsverklaring na enige tijd aangepast en heeft men besloten dat de toelaatbaarheidsverklaring voor de gehele schoolperiode geldig is (B, T). Daarbij is aangegeven dat tijdelijke plaatsing in eerste instantie wel het streven was, maar in de praktijk niet of nauwelijks voorkomt en dus alleen maar leidt tot meer administratief werk.

Dat het hanteren van landelijke indicatiecriteria, en daarmee labeling, niet meer noodzakelijk is voor het krijgen van ondersteuning, wordt in meerdere onderzoeken bevestigd (B, C). Zo blijkt dat er inderdaad (zoals verwacht) meer nadruk wordt gelegd op de ondersteuningsbehoefte van de leerling en het onderbouwen hiervan. De keerzijde hiervan is dat sommige mensen het onduidelijk, of minder transparant, vinden of een leerling wordt toegelaten en op basis waarvan. Het blijkt uit de monitor Speciaal Onderwijs dat besturen en scholen voor speciaal onderwijs hier verschillend in staan (R): zo'n 25% is tevreden, terwijl ook ongeveer 20% ontevreden is over de afspraken en gehanteerde criteria.

De bevindingen over de bureaucratie rondom de toelaatbaarheidsverklaring-(her)aanvraag worden unaniem gedeeld door de experts. Echter, er is wel enige nuancering in aan te brengen. Afhankelijk van hoe de procedures rondom verwijzing georganiseerd zijn binnen het samenwerkingsverband, heeft de school hier meer of minder last van. Zo wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat wanneer er veel zorgstructuur in het samenwerkingsverband aanwezig is (d.w.z., commissie van advies, ondersteuners, etc.), dit ertoe leidt dat een deel van de bureaucratie buiten de school wordt gelaten. De keerzijde is dat, wanneer er geen commissie van advies betrokken is bij de procedure rondom de afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring, maar de scholen zelf hier verantwoordelijk voor zijn, dit ervoor zorgt dat de deskundigen in de school ook belast worden met de bureaucratie die hieromtrent wordt ervaren. Als gevolg hiervan komt er meer druk op de gedragsdeskundigen te staan: zij zijn verantwoordelijk voor intake en plaatsing, maar ook voor het bieden van de ondersteuning in de school. De tijd die besteed wordt aan intake en plaatsing gaat ten koste van de tijd voor het bieden van ondersteuning aan leraren en leerlingen.

Hoewel er in zowel regulier als speciaal onderwijs veel bureaucratie wordt ervaren, lijkt dit in het regulier onderwijs hoger te zijn. Dit beeld wordt erkend door de experts. Zij schrijven dit vooral toe aan de geringe frequentie waarin het regulier onderwijs te maken heeft met een verwijzing. Hierdoor is men minder bekend met procedures en vraagt het veel tijd en inspanning om een verwijzing te regelen.

Naar aanleiding van de uitkomsten van een onderzoek onder haar leden, hebben het sbo-werkverband en Lecso aan het begin van dit jaar voorstellen gedaan om te komen tot meer uniformiteit in de procedures en het gebruiken van een landelijk format voor toelaatbaarheidsverklaring⁸. Vanuit enkele experts wordt dit ondersteund. Echter, er worden ook bedenkingen bij geplaatst: zo is de verwachting dat er -ondanks een landelijk format- nog steeds aanvullende informatie nodig is vanuit bijvoorbeeld het samenwerkingsverband. Bij de experts bestaat de gedachte dat indien er geen gezamenlijke visie is op wat er nodig is als onderbouwing op een verwijzing, er ook bij een landelijk format weer nieuwe procedures bedacht worden.

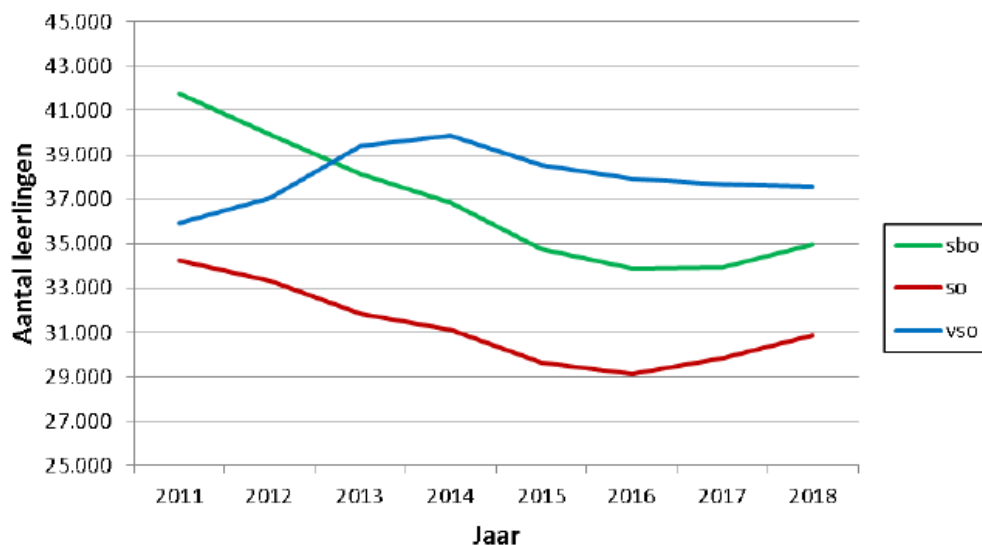
5.3 Leerlingstromen

De invoering van passend onderwijs heeft ertoe geleid dat de opneemfinanciering is afgeschaft, en samenwerkingsverbanden een budget ontvangen voor zowel lichte als 'zware ondersteuning'. Onder de zware bekostiging vallen leerlingen die naar het (v)so gaan. Omdat het budget voor zware ondersteuning landelijk niet evenredig verdeeld was over de samenwerkingsverbanden, is een stapsgewijze verevening ingevoerd. De verevening komt voort uit de bevinding dat er geen redenen waren om

⁸ Zie: sbo-werkverband en Lecso: Uitkomsten van de enquête over onnodige bureaucratie en voorgestelde oplossingen.

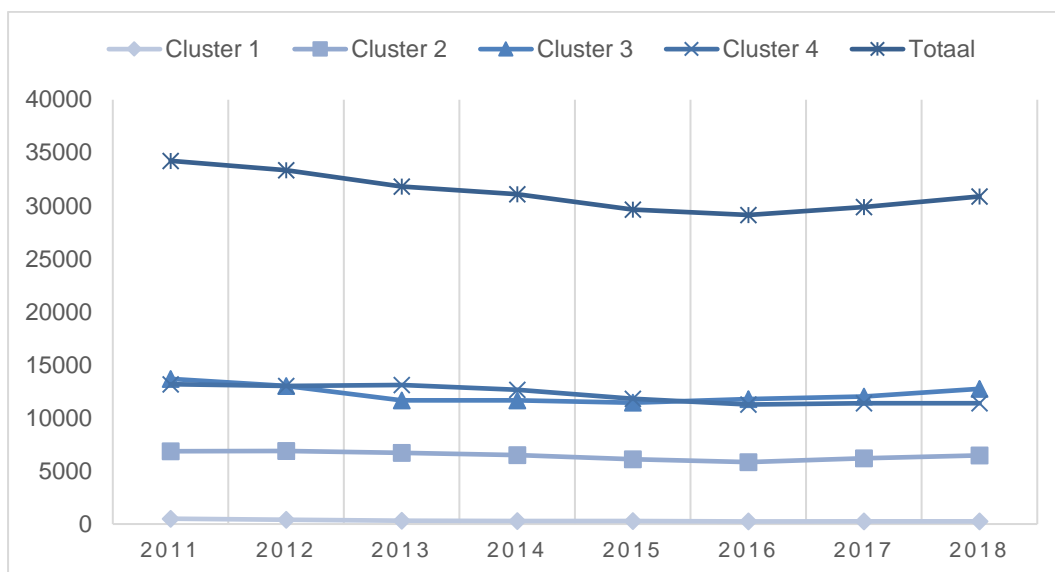
aan te nemen dat er regionale verschillen zijn in de behoefte aan zware ondersteuning. Met die bevinding is de verevening ingesteld, wat betekent dat elk samenwerkingsverband naar rato van het aantal leerlingen in het samenwerkingsverband budget ontvangt voor de zware ondersteuning. De verevening is in de afgelopen jaren in stappen ingevoerd, en wordt volledig toegepast in 2020. Regio's die boven het landelijke gemiddelde van 2011 zaten wat betreft zware ondersteuning ontvangen nu minder financiële middelen (negatieve verevening). Regio's die onder de landelijke norm zaten ontvangen juist meer financiële middelen (positieve verevening). In verschillende onderzoeken is aandacht geweest voor het leerlingaandeel in het speciaal onderwijs en de samenhang met de invloed van verevening.

De vraag is hoeveel leerlingen naar het speciaal onderwijs gaan en welke ontwikkeling we hierin zien. Uit cijfers van DUO blijkt dat er sprake is van een geleidelijke afname van het leerlingaandeel in het sbo en so (S). Deze daling is zichtbaar vanaf 2011 tot 2016. Vanaf 2016 stijgt het aantal leerlingen in het sbo en so echter weer. Voor het vso was er tot 2014 een stijging in leerlingaandeel, daarna is er een lichte daling, en in 2018 is een kleine stijging te zien (zie Figuur 2). Het percentage leerlingen dat naar het so gaat is in 2018 iets boven de norm die in 2011 gesteld is, en voor het vso is dit eveneens het geval.

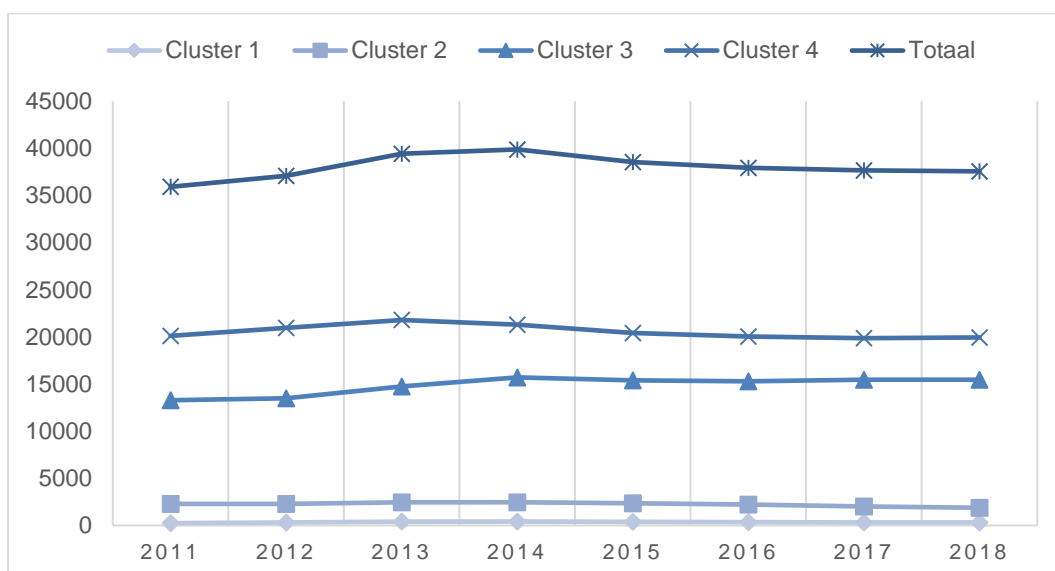


Figuur 2 Trend totaal aantal leerlingen in regulier sbo, so en vso 2011-2018 (Bron: Trends in passend onderwijs 2011-2018, DUO, rapport S).

Wanneer we inzoomen op de *verdeling van het leerlingaantal* per cluster, zien we het volgende. In de afgelopen jaren is het aantal so-leerlingen in cluster 1 ongeveer gelijk gebleven. Het aantal leerlingen in cluster 2 is gedaald vanaf 2012 en is gestegen na 2016. De stijging die in 2017 te zien is in cluster 2 zet door in 2018. So cluster 3 is flink gedaald van 2011 tot 2015, maar vanaf 2016 stijgt het aantal leerlingen in cluster 3 weer. In 2018 is de toename in cluster 3 groter geworden. So cluster 4 is sterk gedaald van 2011 tot 2016, waarna het in 2017 en 2018 is gestabiliseerd (zie Figuur 3).



Figuur 3 Ontwikkeling aantal leerlingen in het so (Bron: Trends in passend onderwijs 2011-2018, DUO, rapport S).



Figuur 4 Ontwikkeling aantal leerlingen in het vso (Bron: Trends in passend onderwijs 2011-2018, DUO, rapport S).

Wat betreft het vso zien we eveneens een stabiel aantal leerlingen in cluster 1 over de afgelopen jaren heen. In het vso zijn leerlingaantallen in cluster 2 van 2014 tot 2018 geleidelijk gedaald, en in de clusters 3 en 4 zijn de leerlingaantallen de laatste jaren ongeveer gelijk gebleven. Het vso toont niet de stijgingen van cluster 2 en 3 die in het so zichtbaar zijn, waarbij moet worden opgemerkt dat er in v(s)o ook sprake is van een trend in demografische krimp (zie Figuur 4).

Experts herkennen de stijging in de leerlingaantallen in het so. Men zoekt de oorzaak hiervan onder andere in uitgestelde verwijzing vanuit het regulier onderwijs:

in de eerste jaren van passend onderwijs zijn leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in het regulier onderwijs gebleven, met als gevolg een daling in leerlingaantal in het speciaal onderwijs. Nu, enkele jaren later, verwijzen scholen alsnog met als gevolg dat er een toename in het leerlingaantal is. Dit beeld is vooral te zien in het sbo en het so. Landelijke data hebben hierboven laten zien dat er vooral sprake is van een toename in het leerlingaantal in het sbo, en enigszins in het so. Hierbij moet opgemerkt worden dat het procentueel om een zeer klein aantal gaat.

In relatie tot de stijging in het leerlingaantal, heeft een recent mediabericht gewezen op zogeheten 'wachttijstproblematiek' in het speciaal onderwijs⁹. Aan de experts is gevraagd of deze bevinding wordt herkend. Volgens de experts is er inderdaad sprake van wachtlijsten in het speciaal onderwijs. Echter, dit is volgens hen niet alleen toe te schrijven aan een stijging in het leerlingaantal. Een van de belangrijkste redenen die wordt aangegeven, is het prangende lerarentekort waar het onderwijs mee te maken heeft, en in sommige gevallen ook huisvestingsgebrek. Scholen hebben vanwege een eerdere daling in leerlingaantallen lokalen/huisvesting afgestoten en daardoor niet altijd voldoende ruimte om extra groepen te openen. Ook zijn er onvoldoende leraren beschikbaar die ingezet kunnen worden in het speciaal onderwijs.

5.4 Bekostigingscategoriën voor het speciaal onderwijs

Wanneer voor een leerling een so-toelaatbaarheidsverklaring wordt afgegeven, wordt hier één van de drie bekostigingscategoriën aan gekoppeld. Hoewel er wel richtlijnen zijn voor de doelgroepen per categorie (zie pag. 3 voor een toelichting hierop), is in 2016 al door bevroagde voorzitters van commissie van advies opgemerkt dat de hoogste categorie niet altijd afgegeven wordt terwijl dit wel aangevraagd en onderbouwd is (C). In 2019 lijkt hier nog steeds sprake van te zijn, zo blijkt uit een enquête gehouden door Lecso (T). Samenwerkingsverbanden gaan verschillend om met de categoriebekostiging of alternatieven daarvoor. Wanneer de bekostiging ontoereikend is, kan dit twee consequenties met zich meebrengen: de school plaatst de leerling maar kan niet alle ondersteuning bieden die nodig is, of de commissie van advies voelt zich gedwongen een hogere bekostiging te geven, al dan niet middels een (tijdelijk) arrangement. Meer dan de helft van de respondenten (besturen en scholen) in de monitor Speciaal Onderwijs (R) is ontevreden over de extra bekostiging voor leerlingen met ernstig meervoudig beperkingen. Om de administratieve last rondom een toelaatbaarheidsverklaring-aanvraag voor deze doelgroep in te perken, is er voor hen een richtlijn voor een vereenvoudigde

⁹ <https://nos.nl/artikel/2303246-scholen-voor-speciaal-onderwijs-bezwijken-onder-wachttijst.html>.

procedure opgesteld¹⁰. In de monitor Speciaal Onderwijs (R) wordt duidelijk dat slechts 33% en 16% (van besturen respectievelijk scholen) hiervan op de hoogte is in 2016, terwijl deze in de zomer van 2015 al bekend was gemaakt. Bovendien wordt gemeld dat een deel van de samenwerkingsverbanden geen gebruik maakt van deze procedure.

De toekenning van de drie categorieën wordt door besturen en scholen van speciaal onderwijs in verband gebracht met de verevening (R). Opgemerkt wordt door de besturen en scholen dat samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening vaker aangeven dat de criteria zijn aangescherpt en er een lagere bekostigingscategorie wordt toegekend. Het gaat hier vooral om leerlingen met ernstig meervoudige beperkingen, maar ook om leerlingen met andere ondersteuningsbehoefte waarvan deskundigen vinden dat bekostigingscategorie 3 nodig is.

Onderzoek uitgevoerd door DUO naar de trends in passend onderwijs over de periode van 2011-2018 laat zien dat voor het merendeel van de toelaatbaarheidsverklaringen, voor zowel so als vso, een lage categoriebekostiging is toegekend (zie Tabel 1). Dit percentage daalt enigszins in de periode van 2014 tot 2017 en stijgt weer in 2018. De categorie midden is over de afgelopen jaren toegenomen, en bij de categorie hoog is in de afgelopen jaren een daling te zien. Het is echter de vraag hoe veel deze categoriebekostiging zegt, aangezien uit het monitoronderzoek Speciaal Onderwijs van Lecso door ongeveer een derde van de scholen en besturen (respectievelijk 26 en 34%) is aangegeven dat naast de toelaatbaarheidsverklaring bekostiging aanvullende financiering wordt gegeven vanuit het samenwerkingsverband (R).

Tabel 1 Ontwikkeling aantal leerlingen per bekostigingscategorie in het so en vso.

SO					
Bekostigingscategorie	2014	2015	2016	2017	2018
Laag	19.961	19.030	18.675	18.840	19.561
Midden	1.475	1.563	1.934	2.155	2.199
Hoog	2.852	2.638	2.417	2.400	2.342
<i>Totaal</i>	<i>24.288</i>	<i>23.231</i>	<i>23.026</i>	<i>23.395</i>	<i>24.102</i>
VSO					
Bekostigingscategorie	2014	2015	2016	2017	2018
Laag	31.226	30.376	30.127	29.976	30.076
Midden	1.164	1.153	1.390	1.602	1.712
Hoog	3.417	3.174	2.696	2.680	2.528
<i>Totaal</i>	<i>35.807</i>	<i>34.703</i>	<i>34.213</i>	<i>34.258</i>	<i>34.316</i>

Bron: Trends in passend onderwijs 2011-2018 (DUO, rapport S).

¹⁰ Zie: https://www.poraad.nl/files/themas/passend_onderwijs/tools/richtlijn_toelaatbaarheid_emb-leerlingen.pdf.

De duur van de toelaatbaarheidsverklaring en de categoriebekostiging wordt door de experts in verband gebracht met de beschikbare financiële middelen. Volgens hen wordt er in het algemeen moeilijk een toelaatbaarheidsverklaring met categorie 3 afgegeven, en wordt er bij voorkeur een toelaatbaarheidsverklaring met korte duur afgegeven, omdat categorie 3 een zware bekostiging betreft en op de middelen drukt. Dit geldt ook voor een langere duur van de toelaatbaarheidsverklaring. Vanuit financieel oogpunt wordt er volgens de experts liever gekozen voor een korte duur van een toelaatbaarheidsverklaring waarbij tussentijds herzien wordt of verlenging wenselijk is. Aanvullende financiën, op de toelaatbaarheidsverklaring, worden soms vanuit het samenwerkingsverband versterkt in de vorm van een arrangement. Voor leerlingen met ernstig meervoudige beperkingen komen daarnaast vaak middelen vanuit de zorg/jeugdhulp, denk aan de wet voor langdurige zorg of de jeugdwet. Wanneer het gebruik van andere middelen – niet uit onderwijs afkomstig - noodzakelijk wordt gevonden, wordt hier volgens de experts weinig flexibel mee omgegaan door de inspectie. Veranderingen in het bekostigingssysteem, waarbij financiën vanuit onderwijs en zorg/jeugdhulp gecombineerd worden, zijn volgens de experts noodzakelijk om te komen tot passende ondersteuning waarin zorg/jeugdhulp en onderwijs geïntegreerd is.

Een gevolg van ontoereikende middelen die de toelaatbaarheidsverklaring met zich meebrengt is, aldus de experts, dat er bij het samenwerkingsverband om extra financiële middelen gevraagd moet worden. Dit brengt extra bureaucratie met zich mee, omdat er doorgaans opnieuw onderbouwing gegeven moet worden. Een ander gevolg is dat er onvoldoende ondersteuning ingezet kan worden, omdat dit – als gevolg van minder middelen – afgebouwd moet worden. Hierdoor komt de zorgplicht in het gedrang, zo wordt opgemerkt. De experts zijn het er over eens dat een schoolbekostiging op basis van de populatie zou bijdragen aan het beter inrichten van de ondersteuning in de school. Nu hangt het erg af van individuele toelaatbaarheidsverklaringen en aanvullende middelen wat er ingezet kan worden.

5.5 Samenhang tussen verevening, leerlingaantallen en bekostigingscategorieën

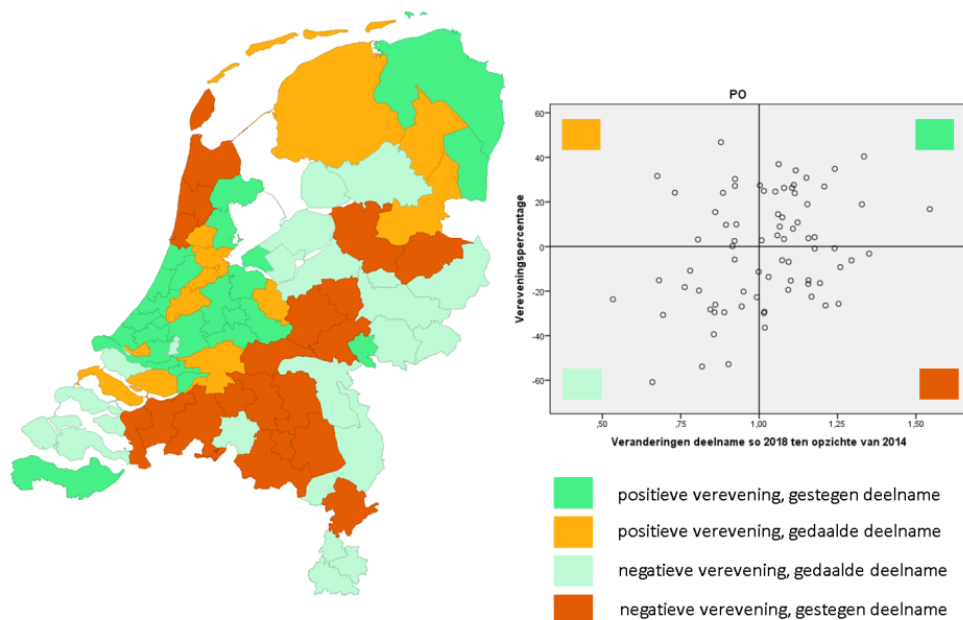
Hierboven is duidelijk geworden dat het aantal leerlingen in het so en vso in de afgelopen jaren gestegen tot (boven) het niveau van de norm die gesteld is in 2011. Ook is gebleken dat er in de afgelopen jaren meer categorie 2 bekostigingen zijn afgegeven, en de toekenning van categorie 3 bekostigingen zijn gedaald. Het aantal leerlingen dat deelneemt aan het speciaal onderwijs, en de bekostigingscategorieën zou volgens de experts samenhangen met de vereveningsopdracht die samenwerkingsverbanden hebben. Deze beide hypothesen zijn getoetst met behulp van landelijke data¹¹. De bevindingen worden hieronder besproken.

¹¹ De aanvullende analyses naar de samenhang tussen verevening en bekostigingscategorieën zijn uitgevoerd door P. Koopman, onderzoeker bij het Kohnstamm Instituut te Amsterdam.

5.5.1 Verevening en leerlingaantallen

De veronderstelling dat de vereveningsopdracht van samenwerkingsverbanden zou samenhangen met het aantal leerlingen in het so is in onderzoek nagegaan. Onderzoek naar leerlingstromen in het so en regulier onderwijs laat zien dat er een zwak verband is tussen de verevening en het aandeel leerlingen in het so (E). Een later uitgevoerd onderzoek laat zien dat het verband tussen de verevening en het aandeel leerlingen in het so sterker wordt in de loop der jaren (O). Voor het vo geldt dat er een sterker verband is gevonden tussen positieve verevening en de stijging in vso-deelname, hoewel hier ook veel spreiding zichtbaar is (S).

Figuur 5 illustreert dat er veel variatie is in de relatie tussen de verevening en de deelname aan het so. Zo zien we dat er samenwerkingsverbanden zijn met een positieve verevening, waar de so-deelname is gestegen en vice versa. Ook zien we dat er samenwerkingsverbanden zijn met een negatieve verevening waar een daling is in so-deelname. Ook hiervoor geldt dat het andersom voorkomt.



Figuur 5 Deelname so en verevening over de periode 2014-2018 (Bron: Trends in passend onderwijs 2011-2018, DUO, rapport S).

Onderzoek uitgevoerd in 2018 (J) laat zien dat samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening vaker aangeven de uitstroom vanuit het (v)so naar regulier onderwijs te stimuleren. Dit betekent echter niet dat de instroom in het speciaal onderwijs wordt beperkt. De grootte van het samenwerkingsverband, het gehanteerde model voor verdeling van financiële middelen en het aantal scholen voor sbo en (v)so binnen het samenwerkingsverband hangt niet samen met het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs in het samenwerkingsverband (E).

5.5.2 Verevening en bekostigingscategorieën

De veronderstelling dat de vereveningsopdracht van samenwerkingsverbanden samenhangt met de bekostigingscategorieën is met behulp van de data van DUO in nadere analyses onderzocht. Hierbij is gekeken in hoeverre de verandering in het *relatieve aandeel* leerlingen met een toelaatbaarheidsverklaring-categorie 2 of 3 tussen 2011-2014 en tussen 2014-2018 samenhangt met de vereveningsopdracht van een samenwerkingsverband.

De samenhang is berekend met relatieve aandelen, wat niet hetzelfde is als absolute percentages. De absolute percentages van leerlingen die naar het so gaan worden berekend op basis van het aantal leerlingen in een samenwerkingsverband dat naar het speciaal onderwijs gaat, *ten opzichte van* het totaal aantal leerlingen in een samenwerkingsverband. Deze percentages kunnen jaarlijks fluctueren. In eerder onderzoek vonden we op het niveau van de samenwerkingsverbanden een zwak verband tussen de ontwikkelingen in het aandeel leerlingen dat naar het so gaat en de vereveningsopdracht¹².

De relatieve percentages leerlingen in categorie 1, 2 en 3 zijn berekend *binnen* de groep leerlingen dat in een schooljaar naar het so gaat, en tellen samen op tot 100%. Deze relatieve percentages zijn daarmee onafhankelijk van de ontwikkelingen in het aantal leerlingen in een samenwerkingsverband dat naar het so gaat. Hierdoor kunnen we nagaan in hoeverre er leerlingen in een andere zwaartecategorie worden bekostigd, onafhankelijk van ontwikkelingen in het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs. In de analyses zijn twee perioden onderscheiden: de periode 2011 en 2014 en de periode 2014-2018, oftewel: de periode voor de invoering van passend onderwijs, en de periode na de invoering.

Het blijkt dat er, voor het so en vso, op het niveau van de samenwerkingsverbanden geen samenhang is tussen ontwikkelingen in het relatieve aandeel leerlingen in categorie 2 en de vereveningsopdracht. Dit geldt voor de periode 2011-2014 en 2014-2018. Verder blijkt dat, alleen voor het so, op het niveau van de samenwerkingsverbanden alleen voor de periode 2014-2018 een significante positieve samenhang is tussen ontwikkelingen in het relatieve aandeel leerlingen in categorie 3 en de verevening ($r = 0.242$). Dit betekent dat in samenwerkingsverbanden met een positieve verevening het relatieve aandeel categorie 3 leerlingen tussen 2014 en 2018 iets minder daalt dan in samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening. Men kan zich afvragen of een verschuiving in categoriebekostiging (meer categorie 2 dan categorie 3) betekent dat samenwerkingsverbanden hierdoor poging doen om binnen het

¹² Zie: Koopman, P., & Ledoux, G. (2018), *Trends in verwijzingen speciaal onderwijs 2011-2017*, p. 13.

bekostigingsplafond te blijven. Deze veronderstelling is eveneens getoetst middels aanvullende analyses. Het blijkt dat dit niet uitkomt: in de helft van de samenwerkingsverbanden is het relatieve aandeel van de zwaardere leerlingen gedaald, in de andere helft is het gestegen. Met andere woorden, ook hier is (net als bij de samenhang tussen verevening en leerlingaantallen) de variatie groot.

Uit de integrale cases blijkt eveneens dat er variatie is op schoolniveau, en de gevolgen van negatieve verevening door sommige scholen sterk wordt gevoeld (B). Zo wordt er bijvoorbeeld aangegeven dat er een verschraling van ondersteuning optreedt op het moment dat er een lagere bekostiging plaatsvindt dan de gevraagde bekostiging. Logopedische ondersteuning wordt hierdoor nog maar weinig gegeven in het sbo. Ook wordt aangegeven dat leerlingen laat worden doorverwezen vanuit het regulier onderwijs en het speciaal onderwijs eerst moet werken aan de achterstand in leren en sociaal-emotionele problemen. De bevinding dat leerlingen later instromen wordt echter niet bevestigd in landelijk onderzoek naar de instroom van leerlingen in het sbo (P).

5.6 Verandering van leerlingenpopulatie

In de afgelopen jaren zijn er - voornamelijk vanuit het sbo - signalen geweest dat de leerlingenpopulatie verandert, en er sprake zou zijn van een verzwaring in problematiek van leerlingen. In onderzoek is geprobeerd hier meer zicht op te krijgen met behulp van landelijke cijfers over sbo-leerlingen (P). Het onderzoek laat zien dat het aantal instromers in het sbo sterk daalt tussen 2009 en 2015. Dit wordt met name veroorzaakt door minder instroom van 7-10 jarigen. Na 2015 stijgt de instroom weer, welke vooral komt door een instroom van 7-10 jarigen. Ook verdubbelt de instroom van 4-5 jarigen in de periode van 2009-2017. De bevindingen kunnen niet bevestigen dat leerlingen langer in het regulier blijven, en daarmee ouder en meer kwetsbaar in het sbo instromen.

In hetzelfde onderzoek is ook gekeken of de gemiddelde zorgzwaarte¹³ van leerlingen is veranderd in de afgelopen jaren. Het blijkt dat de zorgzwaarte is toegenomen voor leerlingen in het sbo, in de periode van 2010-2014 (dus voordat passend onderwijs was ingevoerd). Het is echter niet zo dat oudere leerlingen ook een gemiddeld hogere zorgzwaarte hebben. Omdat in het onderzoek alleen gegevens zijn meegenomen over de periode vóór passend onderwijs, is het niet te zeggen of een dergelijke trend van verzwaring in gemiddelde zorgzwaarte is doorgezet. Voor leerlingen uit het (v)so zijn hier tot op heden geen gegevens over.

¹³ In het zogeheten zorgprofiel (vragenlijst voor leraren) is leraren gevraagd aan welke problematiek er gesignaleerd wordt bij de leerling, en wat de ernst ervan is. De som van de scores, waarbij rekening is gehouden met de ernst van de problematiek, is de zorgzwaarte.

De experts zijn van mening dat de problematiek van de leerlingen die instromen in het speciaal onderwijs (alle sectoren) in de afgelopen jaren is toegenomen. Echter, er zijn niet of nauwelijks resultaten die dit bevestigen, zo laat bovenstaande zien. Aangegeven wordt dat de lichtere problematiek vaker in het regulier onderwijs wordt opgevangen, en leerlingen met complexe problematiek naar het speciaal onderwijs wordt verwezen. De eigen grenzen van het onderwijs worden opgerekt, vooral van het sbo. Daar wordt tegenwoordig, volgens een van de experts, ook vaker onderwijs gegeven aan leerlingen met (ernstige) gedragsproblemen. In sommige samenwerkingsverbanden hebben sbo-scholen een plusprofiel, waardoor leerlingen met bijvoorbeeld ernstige gedragsproblemen ook toegelaten worden. Om dit mogelijk te maken worden er extra middelen vanuit het samenwerkingsverbanden ingezet. Dergelijke oprekking van het sbo betekent dus niet (te allen tijde) dat het ten koste gaat van de middelen voor de zware ondersteuning, maar wel dat er extra middelen naar het sbo gaan om het onderwijs te realiseren.

5.7 Samenvatting

Samengevat kan gesteld worden dat er in het speciaal onderwijs sprake is van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het plaatsen van leerlingen met een toelaatbaarheidsverklaring. De zorgplicht wordt door scholen in het algemeen nagekomen op het moment dat er een toelaatbaarheidsverklaring wordt afgegeven. Of, en in welke mate, er sprake is van wegadviseren van ouders voordat zij hun kind schriftelijk hebben aangemeld is niet duidelijk. Het lijkt voor te komen, maar onduidelijk is of dit wordt gedaan met het motief dat de school niet passend wordt gevonden, of dat hier financiële motieven aan ten grondslag liggen. Wat betreft de toelating tot het speciaal onderwijs kan gesteld worden dat samenwerkingsverbanden de vrijheid hebben genomen die zij hebben gekregen voor het afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen. Het gevolg hiervan is dat er verschillen zijn ontstaan tussen samenwerkingsverbanden in de procedures, duur van toelaatbaarheidsverklaring, en ontwikkelingsperspectief. De ervaren bureaucratie wordt hiermee in verband gebracht en is de afgelopen jaren niet afgenomen. Wat betreft het toepassen van criteria voor het toewijzen van ondersteuning lijkt hier minder sprake van te zijn dan voorheen. Er wordt meer nadruk gelegd op de ondersteuningsbehoefte van de leerling en gekeken naar wat de leerling nodig heeft. Hier zit de keerzijde aan dat het toewijzen minder transparant wordt ervaren.

Wat betreft de leerlingstromen kan gesteld worden dat er tot 2016 voor het so en sbo sprake was van een daling in leerlingaantal. Daarna is er weer een stijging te zien. Voor het vso was er vanaf 2014 een daling zichtbaar. Voor zowel het so als het vso ligt het percentage leerlingen in 2018 boven de gestelde norm van 2011. In de toekenning van bekostigingscategorieën die zijn gekoppeld aan de afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring, voor het so en vso, zien we dat categorie 3 in de afgelopen jaren minder is afgegeven. Echter, er is een toename in de toekenning van categorie 2. De veronderstellingen dat het leerlingaantal, de bekostigingscategorieën

en de vereveningsopdracht van samenwerkingsverbanden zouden samenhangen, is nagegaan. Het blijkt dat er binnen het so nauwelijks samenhang is tussen het leerlingaantal en de verevening, hoewel de samenhang wel toeneemt in de loop der jaren. Voor het vso is de samenhang wat sterker. Daarnaast is er alleen samenhang tussen bekostigingscategorie 3 en de verevening voor het so in de periode 2014-2018.

Voor de veronderstelling dat de leerlingpopulatie in het speciaal (basis)onderwijs zou verzwaken, zijn geen harde bewijzen gevonden: er zijn geen aanwijzingen dat leerlingen langer in het regulier po blijven en kwetsbaarder instromen in het sbo. Wel lijkt de zorgzwaarte in het sbo enigszins toe te nemen, maar hierover zijn geen gegevens na de invoering van passend onderwijs. Tevens zijn hierover geen gegevens voor leerlingen in het so en vso.

6. Wat gebeurt er in de school voor speciaal onderwijs?

6.1 Faciliteiten en competenties van leraren

Eén van de weinige beleidsverwachtingen over leraren die opgenomen is in het passend onderwijs beleid gaat over faciliteiten en competenties. Leraren moeten enerzijds over voldoende faciliteiten beschikken, en anderzijds over voldoende competenties om les te kunnen geven aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte. Dit betreft voornamelijk leraren in het regulier onderwijs, maar geldt uiteraard ook voor leraren in het speciaal onderwijs.

De beschikbaarheid van faciliteiten is in de integrale cases meerdere keren als knelpunt naar voren gekomen, en wordt vooral in verband gebracht met negatieve verevening (B). Volgens meerdere scholen vindt er verschraving van de ondersteuning plaats als gevolg van negatieve verevening, en verdwijnt expertise zoals logopedie, remedial teaching etc. In 2016 is dit eveneens opgemerkt in het thematisch onderzoek (C).

Over de deskundigheid van leraren in het (v)so en sbo is de overgrote meerderheid van schoolleiders tevreden (M). Over hun competenties zijn ook intern begeleiders en zorgcoördinatoren gemiddeld genomen positief, 65% van hen geeft aan dat de competenties van het team zijn toegenomen sinds de invoering van passend onderwijs.

De experts zijn van mening dat de competenties van leraren op voldoende niveau zijn. Dat leraren gespecialiseerd zijn – en vaak een Master opleiding hebben – draagt hieraan bij volgens hen. Scholen (en besturen) dragen doorgaans zelf zorg voor de professionalisering van hun personeel en proberen dit zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de behoefte van de leraren.

6.2 Ondersteuning van regulier onderwijs

Eén van de beleidsverwachtingen was dat de kennis en expertise vanuit het speciaal onderwijs voldoende wordt ingezet, in met name het regulier onderwijs. In het thematisch onderzoek (C) werd aangegeven dat de expertise vanuit het speciaal onderwijs nauwelijks concreet (door leraren) wordt ingezet in het regulier onderwijs. Wel worden intern begeleiders regelmatig gevraagd om mee te denken/kijken wanneer een leerling mogelijk verwezen gaat worden vanuit het regulier onderwijs. In de integrale cases is dit beeld bevestigd: er vindt weinig uitwisseling plaats tussen regulier en speciaal onderwijs. Soms wordt dit wel vanuit het samenwerkingsverband ondersteund of geïnitieerd. Het gaat dan vooral over het omgaan met moeilijk gedrag bij leerlingen (B).

Het beeld dat er weinig expertise-uitwisseling plaatsvindt tussen regulier en speciaal onderwijs wordt bevestigd door de experts. Dit kan mogelijk een gevolg zijn van gebrek aan tijd, en de beperkte mogelijkheden om leraren vrij te roosteren. Bovendien kan het samenwerkingsverband een meer faciliterende rol vervullen om te komen tot meer expertise uitwisseling. Volgens één van de experts valt er door beide partijen (speciaal en regulier) onderwijs veel van elkaar te leren, en zouden competenties van leraren hierdoor versterkt worden. Het integreren van speciaal (basis) onderwijs en regulier onderwijs zou hieraan bij kunnen dragen, aldus een van de experts.

Op het niveau van intern begeleiders en gedragsdeskundigen is er wel sprake van (meer) onderling contact, en weet men elkaar te vinden als het om een individuele casus gaat. Ook wordt binnen sommige samenwerkingsverbanden nog veel gebruik gemaakt van ambulante begeleiding. Dit lijkt vooral ingezet te worden vanuit cluster 3 onderwijs. De specifieke kennis over bijvoorbeeld leerlingen met lichamelijke beperkingen, chronisch zieken, en verstandelijke beperking wordt gebruikt om leerlingen (en leraren) te ondersteunen in het regulier onderwijs. Scholen betalen deze vorm van ondersteuning doorgaans zelf, vaak vanuit het arrangement dat aan de leerling is toegekend. Ondersteuning door ambulant begeleiders vanuit cluster 1 en 2 wordt eveneens veel ingezet in reguliere scholen en het sbo (zie ook paragraaf 8.5).

6.3 Werking van het ontwikkelingsperspectief

Het is wettelijk vastgesteld dat voor alle leerlingen in het speciaal onderwijs een ontwikkelingsperspectief wordt opgesteld. Voor het speciaal onderwijs geldt dat - voor leerlingen die nieuw instromen - dit binnen zes weken na instroom opgesteld moet worden. Het ontwikkelingsperspectief zou het handelingsplan moeten vervangen, en meer nadruk moeten leggen op de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Bovendien wordt in het ontwikkelingsperspectief vastgesteld welk uitstroomperspectief wordt nagestreefd.

De vraag hoe een ontwikkelingsperspectief uitwerkt is in verschillende onderzoeken onder de aandacht gebracht. De interviews gehouden in het kader van de integrale cases (B) laten zien dat het ontwikkelingsperspectief wordt gezien als een hulpmiddel en werkdocument waarin informatie over de leerling wordt verzameld. Het lange termijn perspectief staat centraal, en er is - met de invoering van het ontwikkelingsperspectief - meer nadruk komen te liggen op de ondersteuningsbehoefte van de leerling, dan voorheen in het handelingsplan het geval was. In de monitor scholen (M) blijkt dat het ontwikkelingsperspectief het meest nuttig wordt gevonden in het (v)so/sbo en minder in het regulier onderwijs. Wel wordt in dit onderzoek ook opgemerkt dat bijna 40% niet tevreden is over de hiervoor benodigde tijdsinvestering. Dit is echter een lager percentage dan de ontevredenheid hierover in het po en vo (resp. 62% en 51%).

Net als bij een toelaatbaarheidsverklaring-aanvraag geldt voor het ontwikkelingsperspectief ook dat er verschillen zijn tussen samenwerkingsverbanden in hoe een ontwikkelingsperspectief eruit moet zien. Dit wordt door so-scholen die met meer dan één samenwerkingsverband te maken hebben als erg vervelend ervaren. Daarnaast is opgemerkt dat het format van het samenwerkingsverband soms niet afdoende is om aan de richtlijnen van de inspectie te voldoen. Het gevolg hiervan is dat men op de school/in het eigen bestuur een eigen format ontwikkelt. Zowel uit de enquête van Lecso als uit de integrale cases komt naar voren dat so-scholen landelijke afstemming wenselijk vinden om te komen tot uniformiteit in het ontwikkelingsperspectief (T, B).

Het ontwikkelingsperspectief wordt volgens de experts op het niveau van de commissie van begeleiding vooral gezien (en gebruikt) als handelingsdocument. Het geeft het handelen richting en zorgt voor het verantwoorden ervan, en gebruikt om met ouders in gesprek te gaan over de ontwikkeling van hun kind. Doorgaans wordt het gezien als een groeidocument, wat wordt aangevuld met informatie over de leerling op het moment dat hij/zij de school binnenkomt. Daar zit gelijk ook een keerzijde, zo blijkt. Zo geeft een van de experts aan dat leraren en intern begeleiders de neiging hebben om alles te verantwoorden, en dat brengt de nodige (ervaren) bureaucratie met zich mee. Hoewel er wel meer gekeken wordt naar wat de leerling nodig heeft aan ondersteuning, wordt diagnostisering nog steeds veel toegepast en noodzakelijk bevonden. Dit is vooral het geval waar er aanvullende ondersteuning vanuit de zorg/hulpverlening nodig is. Ook willen ouders soms graag dat er diagnostisch onderzoek plaatsvindt. Aangegeven wordt dat ouders zich soms willen verschuilen achter een diagnose, en de neiging hebben om het gedrag van hun kind beter te kunnen verklaren op het moment dat er een diagnose gesteld is.

6.4 Tevredenheid en keuzevrijheid van ouders

Wanneer een kind naar het (v)so/sbo wordt verwezen zouden ouders moeten kunnen kiezen voor een school die zij het beste vinden passen voor hun kind. Tevredenheid en voldoende keuzevrijheid van ouders is opgenomen in de beleidsverwachtingen als één van de uitkomsten van passend onderwijs.

In één van de monitoronderzoeken is gekeken naar tevredenheid van ouders, en de ervaren bureaucratie (G). Hieruit blijkt dat ouders gemiddeld genomen tevreden zijn en er geen verschillen zijn tussen ouders met een kind op het regulier of speciaal onderwijs wat betreft de mate van bureaucratie die ze ervaren rondom diagnostisch onderzoek en ontwikkelingsperspectief. Over de communicatie en informatievoorziening, partnerschap met de school, signalering en feitelijk ondersteuning zijn ouders met een kind in het so meer tevreden dan ouders met een kind in het regulier bao.

Voor leerlingen met het Downsyndroom is in een apart onderzoek aandacht geweest (N). Hieruit blijkt er geen indicaties zijn om aan te nemen dat passend onderwijs iets

heeft veranderd voor ouders met een kind met Downsyndroom. Onderzoek laat zien dat ouders met een kind met Downsyndroom, als zij de keus voor het (v)so maken en niet voor het regulier onderwijs, dit doorgaans doen vanwege de benodigde expertise en voorzieningen in het speciaal onderwijs. Wanneer het kind naar het (v)so/sbo gaat, zijn ouders in het algemeen tevreden over de school. Ouders met een kind in het vso zijn minder tevreden over de informatievoorziening, de relatie met de school en de ontwikkeling van hun kind dan ouders met een kind in het so. Ongeveer een kwart van de ouders met een kind in het vso vindt dat hun kind geen passend onderwijsaanbod krijgt. Na de basisschoolperiode gaan de meeste kinderen naar het vso (cluster 3), en plaatsing in het regulier onderwijs komt in het vo (anders dan in het po) vrijwel niet voor. Het blijkt dat de vergoeding van het leerlingenvervoer een rol speelt bij de keuze voor school en dit soms een belemmering is. Het komt volgens de experts voor dat het leerlingenvervoer niet altijd wordt vergoed vanuit de gemeente, ook als de ouders voorkeur geven aan een school die buiten de eigen gemeente staat. Het is echter de verplichting van de gemeenten om vervoer te vergoeden voor een school die als passend wordt beschouwd. En, naar het blijkt, kunnen ouders en gemeente hierover van mening verschillen.

Wat betreft de keuzevrijheid van ouders zijn de experts het er over eens dat ouders nauwelijks keuzevrijheid hebben als het gaat om het speciaal onderwijs. Er is beperkte keus in het aantal speciale scholen, wat betekent dat ouders kunnen kiezen uit een school van hetzelfde soort (bijvoorbeeld, uit twee speciale scholen voor leerlingen met gedragsproblemen). Deze keus wordt echter belemmerd op het moment ouders een keus maken voor een school buiten de eigen gemeente, en hiervoor het leerlingenvervoer niet wordt vergoed. Hoewel dit de keuzevrijheid van ouders beperkt, worden gemeenten geacht te handelen vanuit de gedachte om 'thuis-nabij' onderwijs te realiseren.

6.5 Samenvatting

Samengevat kan er gesteld worden dat er weinig is veranderd in de faciliteiten, en competenties van leraren. Wel wordt er gesuggereerd dat de beschikbare faciliteiten minder worden op het moment dat de school minder financiële middelen heeft, bijvoorbeeld als gevolg van de verevening of lagere bekostigingscategorie. Op het niveau van leraren vindt weinig expertise-uitwisseling plaats tussen het regulier en speciaal onderwijs. Dit komt vaker voor tussen intern begeleiders van scholen. Zij worden ook vaker geconsulteerd bij het doorverwijzen en in het proces van aanvraag van een toelaatbaarheidsverklaring. Wel wordt de kennis van ambulant begeleiders ingezet op het moment dat er specifieke kennis en expertise nodig is (denk bijvoorbeeld aan cluster 1 en 2 leerlingen, of aan leerlingen met een lichamelijke beperking).

Het gebruik maken van een ontwikkelingsperspectief is gemeengoed in het speciaal onderwijs, en wordt gezien als een groeidocument. De nadruk hierbij ligt op de ondersteuningsbehoefte van de leerling, en minder (zoals voorheen) op de diagnose

van de leerling. Rondom het ontwikkelingsperspectief wordt, net als bij de toelaatbaarheidsverklaring, de nodige bureaucratie ervaren. Dit komt voornamelijk doordat de scholen te maken hebben met verschillende samenwerkingsverbanden en hiertussen verschillen zijn over hoe het ontwikkelingsperspectief eruit moet zien.

Ouders van leerlingen zijn gemiddeld genomen tevreden over het onderwijs en de communicatie met school. Voor het vso lijkt er wat betreft oudertevredenheid nog winst te behalen: niet alle ouders zijn tevreden over de aansluiting van het onderwijsaanbod op hun kind. In de keuzevrijheid van ouders lijkt niet veel veranderd te zijn. Een terugkerend punt is de afstemming met de gemeente over de vergoeding van het leerlingvervoer. Gemeenten dienen te handelen vanuit de gedachte om 'thuis-nabij' onderwijs te realiseren, wat betekent dat dit niet altijd aansluit bij de keus van ouders.

7. Hoe stromen leerlingen uit?

7.1 Terugstroom

Met de invoering van passend onderwijs is er meer nadruk komen te liggen op het tijdelijk plaatsen van leerlingen in het speciaal onderwijs. Met andere woorden, leerlingen zouden in principe tijdelijk onderwijs moeten volgen in het speciaal onderwijs en terugplaatsing naar regulier onderwijs zou meer mogelijk gemaakt moeten worden.

Het beleid om leerlingen tijdelijk te plaatsen in een sbo-school of school voor speciaal (voortgezet) onderwijs komt vaker voor het in po dan in het vo (J). Verder blijkt dat bij 9% van de (v)so/sbo scholen die terug willen plaatsen naar het regulier onderwijs er geen toestemming vanuit ouders wordt gegeven. Het weigeren van leerlingen bij terugplaatsing komt ook voor. Weigering door regulier onderwijs komt bij 11% van de so-scholen voor (M).

Landelijke cijfers naar de terugstroom van leerlingen laten zien dat dit voor zowel het sbo als het so weinig voorkomt. Leerlingen uit het so stromen wel vaker terug naar het regulier basisonderwijs dan leerlingen uit het sbo. Voor leerlingen in het sbo komt dit de laatste jaren wel vaker voor (E).

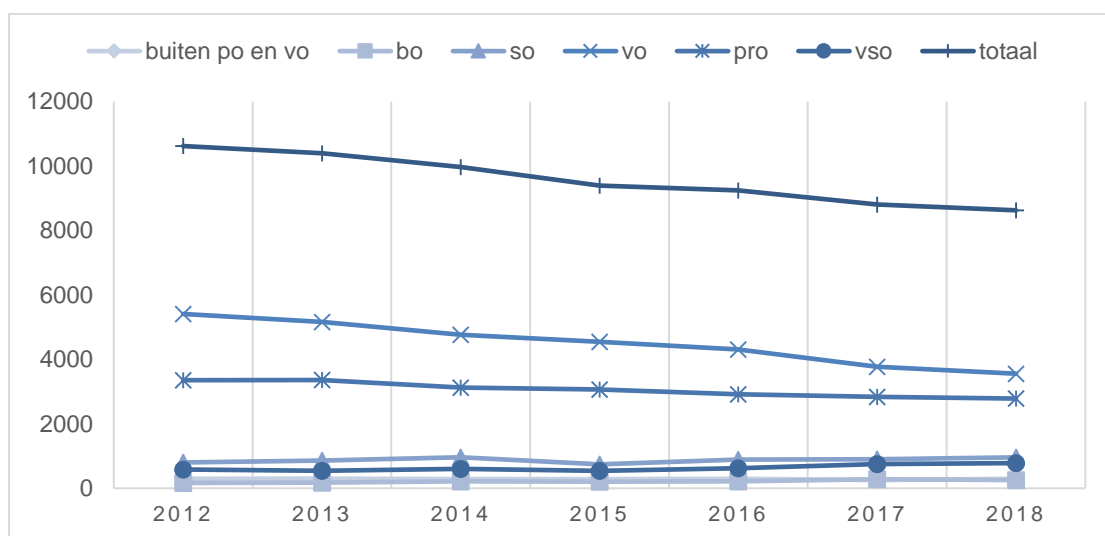
Volgens de experts is het niet reëel om te verwachten dat leerlingen uit het speciaal onderwijs daar tijdelijk onderwijs volgen en weer teruggeplaatst worden naar het regulier onderwijs. Hier liggen volgens hen verschillende oorzaken aan ten grondslag. Zo wordt allereerst genoemd dat er doorgaans sprake van een dusdanige beperking/problematiek dat het speciaal onderwijs de enige mogelijkheid is. Een tweede oorzaak wordt gezien in de bereidheid van ouders. Wanneer ouders tevreden zijn met de overstap naar het speciaal onderwijs willen ze doorgaans niet dat hun kind terug wordt geplaatst naar het regulier onderwijs. Als derde oorzaak wordt er genoemd dat het regulier onderwijs onvoldoende is toegerust om onderwijs te geven aan leerlingen uit het speciaal onderwijs. Daar komt bij dat in het speciaal onderwijs de gedachte heerst dat leerlingen daar het beste op hun plek zijn, aldus één van de experts. Opgemerkt wordt dat terugplaatsing in de toekomst alleen mogelijk gaat zijn als er geïnvesteerd wordt in het verbreden van de basisondersteuning - of uitbreiden van extra ondersteuning - van reguliere scholen.

Dat terugplaatsing niet reëel lijkt, is volgens één van de experts terug te zien in het grote aantal her-aanvragen voor een toelaatbaarheidsverklaring dat wordt toegekend. Op basis van deze aantallen kunnen er vraagtekens gezet worden bij het tijdelijke karakter van een plaatsing in het speciaal onderwijs, en de functie van een korte duur van een toelaatbaarheidsverklaring.

7.2 Uitstroom

Wat betreft de uitstroom zien we dat de uitstroom uit het sbo in de afgelopen jaren is afgenomen. Deze afname staat in verband met de dalende leerlingaantallen in sbo

tot 2016: als het sbo krimpt, zijn er ook minder sbo-leerlingen die kunnen uitstromen. Waar leerlingen vanuit het sbo naar uitstromen wordt weergegeven in Figuur 6. De meeste sbo-leerlingen gaan daarna naar het regulier vo, een kleiner gedeelte gaat van sbo naar het vo (richting praktijkonderwijs (pro)). Vooral het aantal sbo-leerlingen dat naar het regulier vo is gegaan is in de afgelopen jaren afgenomen, in mindere mate geldt dat ook voor doorstroom naar het pro. Sinds 2015 zijn er iets meer leerlingen van het sbo naar het so en het vso gegaan. Dus hoewel er in de afgelopen jaren minder sbo-leerlingen zijn uitgestroomd naar een vorm van het voortgezet onderwijs (vanwege de daling in leerlingaantallen), stijgt het aantal sbo-leerlingen dat naar het vso uitstroomt.

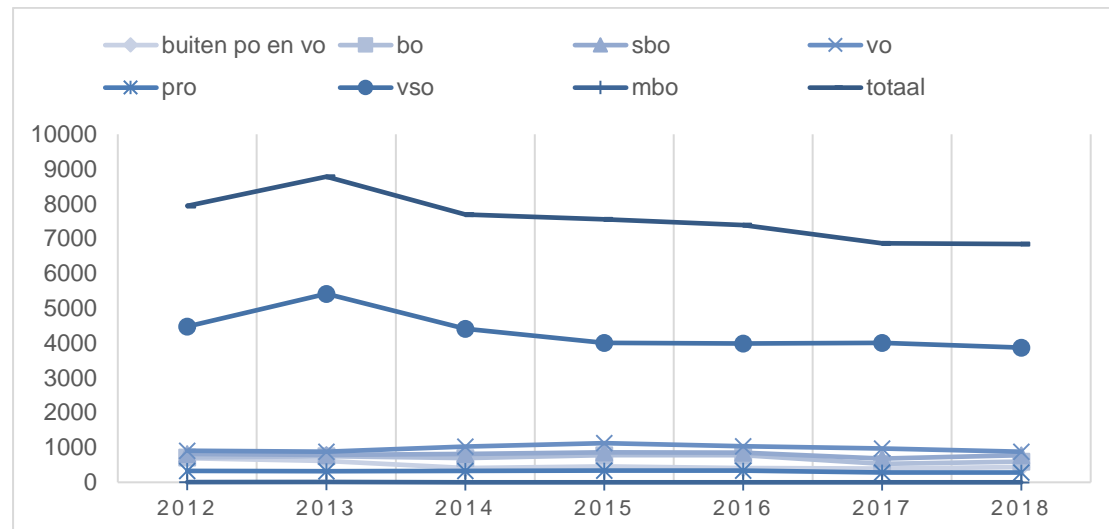


Figuur 6 Uitstroom vanuit het sbo naar bestemming (Bron: Trends in passend onderwijs 2011-2018, DUO, rapport S).

De uitstroomcijfers vanuit het speciaal onderwijs laten zien dat ruim de helft vanuit het so naar het vso gaat. Een veel kleiner aantal leerlingen gaat van het so naar het vo en het pro. Verder gaat er een kleine groep leerlingen naar het sbo, basisonderwijs of verlaat het onderwijs (buiten po en vo). In 2018 gingen iets minder leerlingen van so naar vso dan in 2017, dat geldt ook voor leerlingen die naar vo gingen. Er gingen in 2018 evenveel leerlingen van so naar pro als in 2017 (zie Figuur 7).

Wat betreft de uitstroom uit het vso laten landelijke cijfers zien dat de meeste leerlingen die het vso verlaten, ook het onderwijs verlaten. Informatie over waar deze leerlingen terecht komen is niet voorhanden (bijvoorbeeld dagbesteding of arbeidsmarkt). Een ander deel dat het vso verlaat gaat naar het mbo. Dit aantal is sinds 2014 enigszins gestegen, maar de afgelopen paar jaar stabiel. Onderzoek naar de schoolsuccessen van leerlingen in het mbo, afkomstig uit het vso, laat zien dat 75% van de leerlingen op niveau 1 slaagt. Het gaat dan om leerlingen zonder

buitenschoolse zorg¹⁴. Voor leerlingen met buitenschoolse zorg is het percentage dat slaag op niveau 1 lager, namelijk 49%. Voor de leerlingen die starten op niveau 2 liggen de percentages op 59% en 33% (zonder en met buitenschoolse zorg). Wanneer het behalen van het diploma (niveau 1 of 2) wordt vergeleken naar voorloopleiding blijkt dat leerlingen uit het vso het minst succesvol zijn¹⁵.

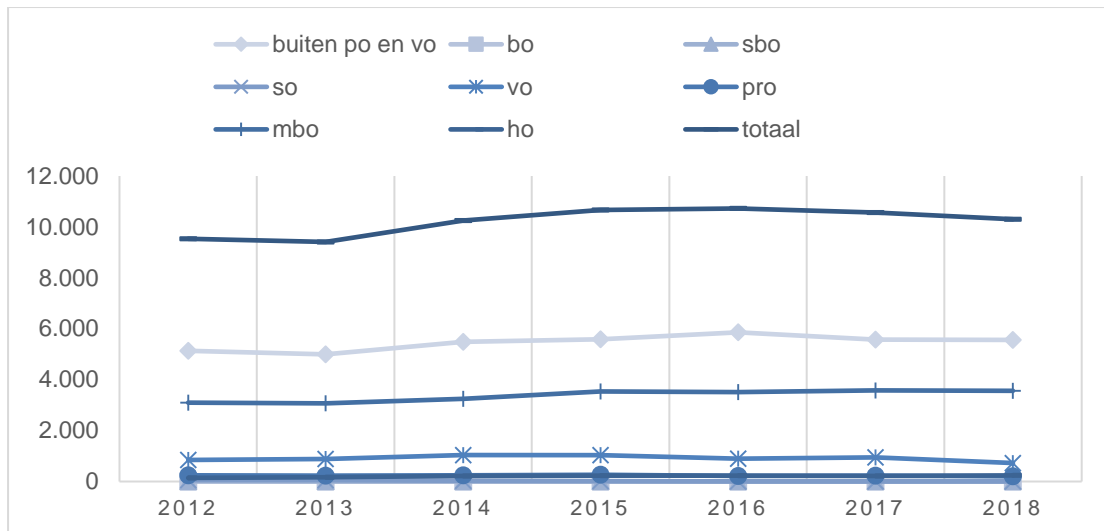


Figuur 7 Uitstroom vanuit het so naar bestemming (Bron: Trends in passend onderwijs 2011-2018, DUO, rapport S).

Het aantal leerlingen dat vanuit het vso naar het regulier vo gaat is in de afgelopen jaren afgenomen. Een enkele leerling gaat na het vso naar het hoger onderwijs. Dit geldt ook voor leerlingen die naar het pro gaan. Voor zowel de uistroom naar het hoger onderwijs als het pro is het aantal leerlingen al enkele jaren stabiel (zie Figuur 8).

¹⁴ Onder buitenschoolse zorg worden leerlingen gerekend die jeugdzorg of jeugdhulp hebben ontvangen, of die bekend zijn bij de jeugdbescherming.

¹⁵ Zie: Koopman, P., & Ledoux, G. (2018). *Doorstroom naar het mbo en succes in het mbo van jongeren uit praktijkonderwijs, vmbo-b en vso*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.



Figuur 8 Uitstroom uit het vso naar bestemming (Bron: Trends in passend onderwijs 2011-2018, DUO, rapport S).

7.3 Samenvatting

Samengevat kan worden dat wanneer leerlingen eenmaal in het speciaal onderwijs zitten, de kans niet groot is dat zij terugstromen naar het regulier onderwijs. Landelijke cijfers laten zien dat terugstroom maar weinig voorkomt, en dat de beleidsverwachting over het tijdelijk plaatsen van leerlingen niet reëel is om te verwachten.

Wat betreft de uitstroom van leerlingen zien we dat er in de afgelopen jaren minder leerlingen vanuit het sbo naar het regulier vo zijn uitgestroomd. Voor het pro is het aantal redelijk stabiel, en er is een toename in het aantal leerlingen dat uitstroomt naar het vso.

Vanuit het so gaat het merendeel van de leerlingen aansluitend naar het vso, en gaat er een minder grote groep naar het regulier vo en pro. Voor het vso geldt dat een aanzienlijke groep leerlingen het onderwijs verlaat. Mogelijk betreden zij de arbeidsmarkt of gaan ze naar een vorm van dagbesteding. Daarnaast is de groep leerlingen die uitstroomt naar het mbo redelijk stabiel. Van de leerlingen die uit het vso komen, haalt ongeveer een derde van de leerlingen niveau 1, en een minder grote groep niveau 2. Leerlingen afkomstig uit het vso zijn, in vergelijking met andere vooropleidingen, het minst succesvol in het behalen van het mbo-diploma.

8. De school en de omgeving: samenwerking binnen een complex systeem

8.1 Positie binnen het samenwerkingsverband

Met de invoering van passend onderwijs maken de (v)so scholen voor cluster 3 en 4 deel uit van de samenwerkingsverbanden. De beleidsverwachting is dat het speciaal onderwijs voldoende stem zou moeten hebben binnen het samenwerkingsverband en hun expertise voldoende benut zou moeten worden. De toevoeging aan de samenwerkingsverbanden zou ervoor kunnen zorgen dat de sector meer zichtbaar is voor het gehele onderwijsveld. Het samenwerkingsverband heeft immers de taak om tot een dekkend aanbod te komen en daarvoor is de sector speciaal onderwijs nodig. Anderzijds maakt het de sector mogelijk kwetsbaar wat betreft hun bestuurlijke positie binnen het samenwerkingsverband, omdat ze binnen een samenwerkingsverband vaak een gering aantal leerlingen onderwijs bieden.

Uit het thematische onderzoek uitgevoerd in 2016 (C) kwamen zowel de positieve als negatieve gevolgen naar voren die hierboven worden genoemd. Onderdeel uitmaken van het samenwerkingsverband heeft ertoe geleid dat de sector meer zichtbaar is geworden voor het onderwijsveld. Zichtbaarheid voor het onderwijsveld kan mogelijk ook verklaard worden door de toename in de samenwerking tussen (v)so/sbo en het regulier onderwijs (B).

Vanuit de experts worden twee situaties geschetst: enerzijds wordt het beeld geschetst dat op schoolniveau er meer zichtbaarheid is gekomen van (voornamelijk) het so en vso. Een verklaring hiervoor wordt gevonden in het feit dat het regulier onderwijs de scholen voor speciaal onderwijs nodig vinden. Anderzijds wordt erkend wat hierboven wordt genoemd: op bestuurlijk niveau heeft het speciaal onderwijs volgens hen een kwetsbare positie omdat het speciaal onderwijs een kleine speler in het veld is. Door de geringe schaalgrootte van het speciaal onderwijs (in vergelijking met het regulier onderwijs) worden de belangen van het regulier onderwijs doorgaans vooral behartigd. Voor het sbo lijkt dit helemaal op te gaan, omdat zij formeel behoren tot het regulier onderwijs, maar wel meer bekostiging vragen dan het regulier onderwijs. Volgens de experts draagt het feit dat het speciaal onderwijs een dure onderwijsvoorziening is niet bij aan de positie die men heeft op bestuurlijk niveau.

8.2 Dekkend aanbod en thuiszitters

Met de invoering van passend onderwijs is ingevoerd dat alle scholen een ondersteuningsprofiel opstellen wat laat zien welk aanbod de school heeft (en welke leerlingen onvoldoende ondersteuning geboden kan worden). Alle

ondersteuningsprofielen tezamen moeten zorgen voor een dekkend aanbod binnen het samenwerkingsverband, vastgelegd in een regionaal ondersteuningsplan. Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor het realiseren van dekkend aanbod in de regio, waarbij leerlingen in principe zoveel mogelijk 'thuis-nabij' onderwijs moeten kunnen volgen (oftewel, de leerling moet zo dicht mogelijk in de buurt naar school kunnen gaan). Wanneer er sprake is van een dekkend aanbod zouden er geen leerlingen thuiszitters zijn, en geen leerlingen tussen wal en schip raken, zo was de veronderstelling.

Wat betreft thuiszitters is door de meerderheid (61%) de (v)so en sbo scholen aangegeven dat ze thuiszitters hebben (gemiddeld twee per locatie) (M). Echter, in een ander onderzoek wordt aangegeven dat er nauwelijks sprake is van thuiszitters (B). Hoewel het per school om enkele leerlingen gaat die jaarlijks thuiszitten, geeft het feit dat ook hier thuiszitters zijn wel aan dat de complexiteit groot is als deze leerlingen ook in het speciaal onderwijs geen plek kunnen vinden¹⁶. Voor deze leerlingen moeten maatwerktrajecten ingezet worden, en is aanvullende hulpverlening vaak nodig.

In 2016 werd in een thematisch onderzoek, uitgevoerd in het (v)so/sbo, vastgesteld dat er leerlingen zijn die ook in het speciaal onderwijs moeilijk aansluiting vinden in het huidige onderwijs en tussen wal en schip raken (C). Uit dit onderzoek, en de integrale cases (B) blijkt dat het dan vooral gaat om leerlingen:

- waarbij de zorg voorliggend is (bijv. leerlingen met ernstige en meervoudige beperkingen)¹⁷;
- met een verstandelijke beperking in combinatie met gedragsproblemen;
- met een hoog intelligentieniveau met autisme, internaliserende of externaliserende problematiek.

De experts zijn het erover eens dat er ondanks alle inspanningen die er in het speciaal onderwijs gedaan worden ook leerlingen zijn die moeilijk aansluiting vinden in het speciaal onderwijs. De bovengenoemde doelgroepen worden herkend. Men vraagt zich echter wel af of samenwerkingsverbanden nieuw aanbod vooral inrichten om in tellingen het aantal thuiszitters te verminderen, of dat dit vanuit inhoudelijke visie wordt gedaan.

¹⁶ https://vng.nl/files/vng/de_kracht_om_door_te_zetten._hoe_kunnen_we_de_impasse_rondom_thuiszitten_doorbreken_.pdf

¹⁷ Met 'zorg voorliggend' wordt bedoeld dat het gaat om een beperking/ondersteuningsbehoefte waarbij niet het onderwijs, maar de zorg op de voorgrond treedt. Integratie van de zorg/jeugdhulp is bij deze leerlingen noodzakelijk om onderwijs te kunnen volgen. Hierbij valt te denken aan leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen, leerlingen met ernstige gedragsproblemen, langdurig zieke leerlingen, etc.

8.3 Ontwikkelingen in nieuw onderwijsaanbod

In het thematisch onderzoek uitgevoerd in het speciaal onderwijs (C) werd in 2016 vastgesteld dat er sprake was van aanpassingen in het huidige onderwijsaanbod en het ontwikkelen van nieuw aanbod, om zodoende tegemoet te komen aan leerlingen die moeilijk plaatsbaar zijn. Dezelfde reden is genoemd in de integrale cases (B). De aanpassingen en ontwikkelingen naar nieuw aanbod zien we terug in ander onderzoek van het evaluatieprogramma (D, K, M, Q). Volgens scholen en samenwerkingsverbanden heeft de implementatie van passend onderwijs deze ontwikkeling positief gestimuleerd (K). Hieronder wordt hier verder op ingegaan.

8.3.1 Samenwerking tussen onderwijs-onderwijs

Twee landelijke inventarisaties van samenwerking tussen het (v)so/sbo en het regulier onderwijs en binnen het speciaal onderwijs wijzen uit dat de samenwerking tussen sbo en cluster 3 en 4 volgens zo'n 40% van de ondervraagden is toegenomen in de afgelopen jaren (D). De overgrote meerderheid (80%) van de cluster 3 en 4 vso-scholen verwacht dat er binnen enkele jaren verschillende vormen van intensieve samenwerking zullen zijn.

Vanuit het vso cluster 4 is er vooral samenwerking met het vmbo, en in beperkte mate met havo en vwo. Vso cluster 3 werkt vooral samen met het vmbo en praktijkonderwijs. Samenwerking komt bij vso cluster 4 onderwijs wat vaker voor dan bij vso cluster 3. De overgrote meerderheid (80%) van vso-scholen verwacht dat er binnen enkele jaren verschillende vormen van intensieve samenwerking zullen zijn. De monitor Speciaal Onderwijs wijst uit dat driekwart van de respondenten het belangrijk vindt dat passend onderwijs wordt doorontwikkeld om zodoende te komen tot het realiseren van een integrale onderwijs/zorg aanpak (R).

In het so/sbo gaat het in geval van nieuw aanbod vooral om symbiose-constructies. Dit betekent dat de leerling onderwijs volgt op een andere school dan waar hij/zij staat ingeschreven. Dit kan tot maximaal 60% van de totale onderwijstijd per week. Naast symbiosetrajecten gaat het binnen het vso ook om maatwerk-arrangementen, speciale klassen, en arrangementen voor specifieke doelgroepen. In het realiseren van samenwerking tussen scholen, en daarmee ook nieuw aanbod voor leerlingen, worden ook knelpunten ervaren. Knelpunten die in zeer hoge mate worden ervaren (in zowel so/sbo als vso) hebben vooral betrekking op: wet- en regelgeving rondom de bekostiging, bestuurlijke inrichting, huisvesting, samenwerking met jeugdhulp/zorginstellingen (D, K).

De experts zijn van mening dat passend onderwijs heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van meer integraal aanbod waarbij onderwijs en zorg/jeugdhulp gecombineerd wordt. Dit komt volgens enkelen vooral door de beleidsruimte die passend onderwijs heeft geboden, en heeft ervoor gezorgd dat er een verandering in denken is ontstaan. Om dekkend aanbod te realiseren lijken er twee dingen nodig te

zijn: 1) samenwerking onderwijs-onderwijs, en 2) samenwerking onderwijs-zorg/jeugdhulp. Het beeld dat beide vormen van samenwerking toenemen wordt herkend. Fysieke nabijheid tussen scholen draagt hier volgens enkele experts aan bij.

Om bovenstaande te realiseren wordt gewezen op de grote knelpunten die er in de huidige wet- en regelgeving zijn. Dit zou vooral te maken hebben met de starre bekostigingssystematiek. Hierbij valt te denken aan het toekennen van een toelaatbaarheidsverklaring aan een leerling in plaats van het toekennen van een budget aan de school op basis van leerlingpopulatie. Een ander knelpunt is het gebrek aan flexibiliteit bij de onderwijsinspectie, zoals het naleven van de formele onderwijstijd van leerlingen. Als dit aangepast zou worden is het integreren van verschillende vormen van onderwijs mogelijk, aldus de experts, en kunnen middelen op schoolniveau ingezet worden waar alle leerlingen van profiteren.

Opgemerkt wordt door de experts ook dat er meer onderwijsveranderingen tot stand zijn gekomen in het speciaal onderwijs dan in het regulier onderwijs. Volgens een van de experts draagt het leerstofjaar-klassensysteem er aan bij dat er in het regulier onderwijs minder flexibel wordt omgegaan met leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Leerlingen die aan de bovenkant of onderkant opvallen, worden snel als moeilijk gezien en vragen extra inspanning. Dit terwijl er in het speciaal onderwijs altijd sprake is van leerlingen die op een of andere manier opvallen en daarvoor ondersteuning krijgen.

8.4 Samenwerking onderwijs-gemeente-jeugdhulp

Dat er leerlingen in het speciaal onderwijs zijn die meer ondersteuning nodig hebben dan het onderwijs zelf kan bieden is evident. Voor de aansluiting van jeugdhulp en onderwijs is het belangrijk dat er afstemming plaatsvindt over wat er vanuit scholen en gemeenten wenselijk wordt gevonden. Om onderwijs en gemeente met elkaar te laten afstemmen, is het houden van 'een op overeenstemmingsgericht overleg' (ook wel oogo genoemd) tussen gemeenten en samenwerkingsverband verplicht geworden met de invoering van passend onderwijs. Hierin moet het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband worden besproken, waarin duidelijk wordt op welke manier een samenwerkingsverband ondersteuning biedt aan leerlingen in de regio.

In 2016 werd al geconcludeerd dat er een toename was in samenwerking met gemeenten om dekkend aanbod te realiseren (C), maar dat onderwijszorgarrangementen nog onvoldoende werden ingezet. De ontwikkeling naar meer samenwerking werd destijds ten dele toegeschreven aan de transitie jeugdzorg die vanaf 2015 is ingezet. In een ander onderzoek is vastgesteld dat het oogo in de overgrote meerderheid van de gemeenten - met een (v)so vestiging - wordt gehouden (F). In het oogo worden bijvoorbeeld afspraken gemaakt die betrekking hebben op de handhaving van de leerplicht en leerlingenvervoer. Over de afstemming met gemeente over het leerlingenvervoer is het (v)so/sbo matig tevreden

(M). In de integrale cases die enkele jaren zijn gevolgd zijn de ervaringen van so/sbo-scholen met de gemeente wisselend (B). Verschillen tussen gemeenten in beleid wordt als knelpunt genoemd, met als achterliggende oorzaak dat het speciaal onderwijs vaak te maken heeft met meerdere gemeenten waar hun leerlingen wonen. Een ander knelpunt dat wordt genoemd is het gebrek aan middelen.

In het overleg met de gemeente wordt ook veel gesproken over onderwijszorg-arrangementen. De inzet van gemeentelijk gefinancierde instellingen binnen de scholen en samenwerkingsverbanden betreft vooral geestelijke gezondheidszorg voor jeugd, wijkteam, opvoedingshulp, ondersteuning aan specifieke doelgroepen. Uit het meest recente onderzoek naar de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp (Q) blijkt eveneens dat er in het speciaal onderwijs meer onderwijszorgarrangementen zijn dan in het regulier onderwijs. Hoewel gemeenten verantwoordelijk zijn voor leerlingen binnen hun eigen gemeentegrenzen, betaalt ongeveer de helft van de gemeenten mee aan onderwijszorgarrangementen van leerlingen die in een andere gemeente naar school gaan. En ongeveer een derde van de gemeenten betaalt mee aan onderwijszorgarrangementen voor leerlingen die uit een andere gemeente komen. Overigens blijkt dat gemeenten over het geheel genomen positiever zijn over de onderlinge samenwerking dan het onderwijs.

Uit de integrale cases komt naar voren dat er onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheden van verschillende partijen wat betreft de bekostiging van de zorg- en hulpverlening in de school (B). Daarbij wordt aangegeven dat er een verschil is tussen gemeenten wat betreft het inkoopbeleid waardoor ongelijkheid ontstaat in de hulp die leerlingen ontvangen, bijvoorbeeld wanneer de ene gemeente trajectfinanciering toepast, en de ander productfinanciering. Het kost de scholen voor speciaal onderwijs veel moeite en inspanning om de juiste persoon te vinden binnen elke gemeente, wat veel tijd vraagt van scholen die te maken hebben met veel verschillende gemeenten. Daar komt bij dat - zo blijkt uit de monitor Speciaal Onderwijs - het voor veel scholen onduidelijk is of de gemeente bepaalde zorg of hulpverlening gaat bekostigen (82%).

Wat betreft de ondersteuning vanuit de jeugdhulp heeft onderzoek uitgevoerd in verschillende jaren op diverse knelpunten gewezen. In 2016 liet een monitor naar het ondersteuningsaanbod (A) zien dat er - sinds de invoering van passend onderwijs - verslechtering was opgetreden wat betreft de inzet en expertise vanuit de jeugdhulp. Ook over de snelheid van de inzet van aanvullende hulp kwamen toen vanuit met name cluster 4 kritische reacties (44% verslechterd). Ander onderzoek, uit 2017, laat zien dat een derde van de ondervraagde gemeenten knelpunten ziet bij de afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp. Tenslotte heeft de helft van de gemeenten in de meest recente inventarisatie (Q) aangegeven geen oordeel te hebben over de progressie wat betreft de inzet van jeugdhulp in het onderwijs. Om het aantal hulp/zorgverleners in de school te beperken zijn er scholen die intensievere samenwerking aangaan met de bepaalde zorg/hulpaanbieders (B).

Dat de samenwerking tussen onderwijs-gemeente-jeugdhulp is toegenomen in de afgelopen jaren zien ook de experts. Één van de experts noemt dat dit vooral komt doordat er binnen de gemeente en jeugdhulp meer inzicht is gekomen dat het merendeel van de leerlingen in het speciaal onderwijs aanvullend zorg/hulp nodig hebben.

Over de rol en functie van het oogo wordt verschillend gedacht door de experts. Aan de ene kant wordt opgemerkt dat het oogo ervoor heeft gezorgd dat er door het overleg onderlinge afstemming plaatsvindt tussen samenwerkingsverband en gemeente, waardoor dwarsverbanden worden gelegd wat betreft de inzet vanuit gemeente in het onderwijs. Aan de andere kant lijkt het oogo zich vooral op het niveau van samenwerkingsverbanden af te spelen, en vooral te gaan over afspraken en regels, terwijl scholen te maken hebben met zorg/hulpaanbieders. Het oogo lijkt weinig toe te voegen, en werkt soms zelfs vertragend doordat scholen vooral te maken hebben met aanbieders, waar gemeenten niet altijd afspraken mee hebben. Vanuit meerdere experts wordt aangegeven dat de inzet vanuit de zorg/jeugdhulp nu teveel op de individuele leerling gericht is, wat als gevolg heeft dat er bijvoorbeeld veel individuele zorg/hulpverleners in de school zijn. Dit is een gevolg van de wijze van bekostiging, aldus de experts. Als er sprake zou zijn van een schoolbekostiging (op basis van leerlingpopulatie en ondersteuningsbehoefte) zou dat volgens hen resulteren in meer structurele inzet, minder zorg/hulpverleners in de school, en vooral snellere inzet van zorg/hulp. Immers, als er structurele zorg/hulpverleners aanwezig zijn in de school hoeft er niet gewacht te worden op een beschikking vanuit de gemeente. Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het geven van onderwijs in combinatie met zorg/jeugdhulp zou eraan bijdragen dat er niet naar elkaar gewezen wordt, aldus één van de experts.

8.5 Samenwerking met cluster 1 en 2

Met de invoering van passend onderwijs zijn scholen voor cluster 3 en 4 toegevoegd aan de samenwerkingsverbanden. Dit geldt niet voor cluster 1 en 2. Vanwege de schaalgrootte en de specifieke expertise die nodig is, wordt de ondersteuning voor leerlingen met visuele- auditieve of ernstige taalontwikkelingsstoornis georganiseerd door landelijke instellingen voor deze doelgroepen, die daarvoor een eigen budget krijgen¹⁸. Deze instellingen werken met een eigen, landelijke, systematiek voor het bepalen van de passende ondersteuning voor leerlingen. In cluster 1 was de leerlinggebonden financiering vóór de invoering van passend onderwijs niet van toepassing. De school moest echter wel aanvullende bekostiging voor ondersteuning aanvragen bij DUO. Met de invoering van passend onderwijs zijn deze middelen naar cluster 1 gegaan. Voor cluster 2 was de leerlinggebonden financiering wel van

¹⁸ Er zijn twee instellingen die onderwijs en ondersteuning bieden aan leerlingen met visuele problematiek: Bartimeus en Visio. Er zijn vier instellingen die onderwijs en ondersteuning bieden aan leerlingen met auditieve en/of taalproblematiek: Auris, Kentalis, VierTaal en Vitus-Zuid. Deze instellingen werken samen in de stichting Siméa.

toepassing. Met de invoering van passend onderwijs is het budget voor de instellingen van cluster 2, net als de budgetten voor de samenwerkingsverbanden, gebaseerd op de situatie per 1 oktober 2011. Bij een toename van het aantal leerlingen dat ondersteuning in het regulier onderwijs of een plek in het so of vso krijgt, daalt het beschikbare budget per leerling.

In het thematisch onderzoek (L) is bij ambulant begeleiders van cluster 1 en 2 gevraagd of zij de ondersteuning kunnen bieden die nodig is, en of er veranderingen zijn opgetreden sinds passend onderwijs. Het merendeel van de ambulant begeleiders is van mening dat ze maatwerk kunnen bieden in de ondersteuning. Volgens hen betekent dit dat ze in voldoende mate: kunnen aansluiten op de ondersteuningsbehoefte, specifieke uitleg en/of adviezen kunnen geven aan de school, leraren kunnen coachen en specifieke materialen en hulpmiddelen kunnen inzetten. Ambulant begeleiders zijn van mening dat de ondersteuning die zij bieden in het regulier po en vo meerwaarde heeft. Wel is het zo dat ambulant begeleiders uit cluster 2 minder positief zijn dan ambulant begeleiders uit cluster 1. Volgens de ambulant begeleiders vanuit cluster 1 zijn er sinds passend onderwijs weinig veranderingen opgetreden. Vanuit cluster 2 zijn enkele veranderingen opgemerkt, namelijk 1) dat er een verzwaring van de problematiek bij leerlingen in het so lijkt te zijn (vaker combinatie van problematiek, dus naast een ernstige taalontwikkelingsstoornis nog andere problemen), 2) dat leerlingen met minder complexe problemen vaker in regulier onderwijs blijven, 3) dat leerlingen eerder terugstromen naar regulier onderwijs, waardoor de complexiteit van leerlingen in het so relatief toeneemt. Wat betreft de samenwerking met cluster 1 en 2 is in de integrale cases (B) aangegeven dat er meer samenwerking gezocht zou kunnen worden met cluster 2. Volgens enkele respondenten is een gevolg van de rechtstreekse financiering dat er rond cluster 2-leerlingen weinig vernieuwing en samenwerking optreedt. Verschillende keren is ook aangegeven dat leerlingen met een combinatie van problematiek, bijvoorbeeld spraak- taalproblematiek en gedragsproblemen, niet vanuit cluster 2 ondersteuning krijgen omdat de gedragsproblemen op de voorgrond treden en de leerling hierdoor niet aan de gehanteerde criteria voldoet. Dat de samenwerking met cluster 2 verbeterd kan worden, blijkt ook uit de monitor scholen (M) waaruit blijkt dat bijna een derde van de samenwerkingsverbanden vaak ontevreden is over de samenwerking. Opgemerkt moet worden dat het niet duidelijk is waar deze ontevredenheid op gestoeld is.

Samenwerking met cluster 1 vindt nauwelijks plaats, zo geven de experts aan. Dit komt doordat de leerlingpopulatie niet tot de doelgroep behoort van het (v)so en sbo. Wat betreft de samenwerking met cluster 2 wordt aangegeven dat dit op casusniveau gebeurt, maar er weinig structurele samenwerking is op schoolniveau. Doorgaans wordt er een aanvullend arrangement aangevraagd bij een instelling voor cluster 2, en is dit aanvullend op de toelaatbaarheidsverklaring die is toegekend. Meer samenwerking en gezamenlijke verantwoordelijkheid zou wenselijk zijn om te komen tot passende ondersteuning, aldus enkele experts.

8.6 Samenvatting

Samengevat kan gesteld worden dat de positie van het speciaal onderwijs enerzijds versterkt is doordat men bestuurlijk aan de tafel zit van het samenwerkingsverband. Hierdoor is de sector meer zichtbaar geworden, en door het creëren van dekkend aanbod binnen het samenwerkingsverband wordt de sector nodig gevonden.

Anderzijds is het speciaal onderwijs een kleine speler in het veld, en maakt dat hun positie soms kwetsbaar.

Het opstellen van het ondersteuningsprofiel lijkt geen grote bijdrage te leveren aan het creëren van dekkend aanbod. Er zijn ook in het speciaal onderwijs leerlingen die geen aansluiting vinden in het onderwijs en moeilijk plaatsbaar zijn. Het gaat dan voornamelijk om leerlingen met een hoog- of laag intelligentieniveau in combinatie met internaliserende of externaliserende gedragsproblemen en om leerlingen waar de zorg voorliggend is, zoals leerlingen met ernstig meervoudige beperkingen.

Er wordt intensiever samengewerkt tussen verschillende vormen van onderwijs, en de verwachting is dat dit de komende jaren gaat toenemen. In het realiseren van de samenwerking worden wel knelpunten ervaren die voornamelijk te maken hebben met: wet- en regelgeving, bestuurlijke inrichting, huisvesting, en samenwerking met jeugdhulp/zorginstellingen. Naast samenwerking tussen onderwijs en onderwijs, vindt er ook meer samenwerking plaats met gemeente-jeugdhulp. Het ingestelde op overeenstemmingsgerichte overleg heeft er aan bijgedragen dat er op het niveau van samenwerkingsverbanden wordt afgestemd. Binnen de afstemming gaat het vooral over de financiering van leerlingvervoer, maar ook de inzet van onderwijszorgarrangementen is een veelbesproken onderwerp. De inzet van jeugdhulp in de scholen voor speciaal onderwijs is toegenomen, echter worden er ook knelpunten ervaren in de expertise, en grote hoeveelheid hulpverleners in de school. Om dit laatste te beperken gaan scholen soms intensievere samenwerking aan met hulpverleningsinstanties. Samenwerking met cluster 1 is nauwelijks van toepassing voor het speciaal onderwijs, maar komt wel voor met cluster 2. Dit verloopt niet altijd naar ieders tevredenheid, en zou geïntensiveerd kunnen worden.

9. Reflectie

Op basis van de bevindingen van het onderzoek kunnen we ons afvragen wat er nu feitelijk veranderd is in het speciaal onderwijs na de invoering van passend onderwijs, of er gebeurd is wat de bedoeling was of niet, en welke verklaringen hiervoor gegeven kunnen worden. We maken de balans op.

In de *toegang tot het speciaal onderwijs* is er iets veranderd in het bestuurlijk overleg. Door het toevoegen van clusters 3 en 4 aan de samenwerkingsverbanden maakt men deel uit van de overleggen die er op bestuurlijk niveau plaatsvinden. Duidelijk is ook dat er een verandering is opgetreden in hoe scholen hun bekostiging ontvangen, en dat hier een toelaatbaarheidsverklaring met categoriebekostiging aan is gekoppeld. Procedures voor de aanvraag van een toelaatbaarheidsverklaring zijn door samenwerkingsverbanden zelf ingericht, wat heeft geleid tot verschillen tussen samenwerkingsverbanden. Doordat scholen doorgaans met meerdere samenwerkingsverbanden te maken hebben (en dus met verschillende procedures), wordt hierdoor de nodige bureaucratie ervaren.

In de leerlingaantallen zagen we in eerste instantie een daling, maar de meest recente cijfers laten zien dat het aantal leerlingen dat naar het speciaal onderwijs gaat weer op het niveau is van voor passend onderwijs. Daarin is dus feitelijk nauwelijks iets veranderd. Daar komt bij dat de gevreesde invloed van de verevening niet bevestigd kan worden met landelijke cijfers: er is nauwelijks samenhang tussen verevening en het leerlingaantal, en tussen de verevening en de bekostigingscategorieën. De gesuggereerde verzwaring van leerlingpopulatie kan eveneens niet bevestigd worden met landelijke data.

Wat betreft de *processen in de school* is er weinig veranderd: ouders waren al tevreden, en zijn dit nog steeds. Het ontwikkelingsperspectief is gemeengoed geworden, en op het niveau van intern begeleiders en gedragsdeskundigen wordt het gezien als een document om de ontwikkeling van leerlingen te volgen en het handelen te verantwoorden. Er is meer nadruk komen te liggen op de ondersteunings-behoefte van de leerling, vooral als het gaat om leerlingen met moeilijkheden in gedrag wordt er meer gekeken naar wat de leerling nodig heeft in plaats van de diagnose (of criteria) leidend te laten zijn. In de faciliteiten van school en competenties van leraren is weinig veranderd. De expertise van leraren in het speciaal onderwijs wordt weinig ingezet in het regulier onderwijs; dat was voorheen ook al zo.

Over de *uitstroom van leerlingen* kunnen we kort zijn: het tijdelijk plaatsen van leerlingen in het speciaal onderwijs komt nauwelijks voor, en als leerlingen eenmaal in het speciaal onderwijs zitten, blijft het gros daar de rest van hun schoolloopbaan.

In de *omgeving van het speciaal onderwijs* zijn wel dingen veranderd. Zo vindt er op bestuurlijk niveau afstemming plaats met gemeenten, als gevolg van het oogo én

(vooral) de transitie van de jeugdzorg. Ook zijn er ontwikkelingen naar nieuw aanbod om leerlingen met complexe ondersteuningsbehoefte te kunnen onderwijzen, en wordt er intensiever samengewerkt tussen scholen (voor speciaal onderwijs).

Samenvattend is het globale beeld dat er betrekkelijk weinig is veranderd in de afgelopen jaren en slechts enkele beleidsverwachtingen zijn uitgekomen. De veranderingen die zichtbaar zijn bevinden zich vooral op bestuurlijk niveau, en raken nauwelijks het niveau van de klas. Hoe kan het dat, ondanks de aanpassingen in beleid, er zo weinig (ten gunste) veranderd is? Hieronder worden enkele reflecties en verklaringen gegeven ter overdenking.

Wanneer we kijken naar hoe het passend onderwijs beleid is ingericht, kunnen we ons afvragen of het reëel is om te verwachten dat dit - na enkele jaren - heeft gezorgd voor veranderingen in de onderwijspraktijk. Dat dit niet het geval is, is misschien niet zo opmerkelijk omdat er vooraf maar weinig verwachtingen opgesteld zijn die de onderwijspraktijk direct raken. We zien dan ook dat de veranderingen in het beleid vooral betrekking hebben op de niveau's *tot* de klas, denk aan besturen, intern begeleiders en gedragsdeskundigen. De bevindingen die gerapporteerd zijn in dit rapport weerspiegelen dit ook: er zijn weinig veranderingen vastgesteld die te maken hebben met dat wat zich op school- en klasniveau afspeelt (denk aan expertise inzet van leraren, oudertevredenheid). Om te komen tot veranderingen in de praktijk is het nodig beleidsverwachtingen hieromtrent te expliciteren en hierop visie te ontwikkelen. Die visie zou enerzijds moeten gaan over thema's die zich afspelen op bestuurlijk niveau, maar anderzijds ook over wat er in de praktijk zou moeten veranderen. Kijkend naar de beleidsverwachtingen van passend onderwijs zou gezegd kunnen worden dat deze behoorlijk open zijn geformuleerd, en voor de sector speciaal onderwijs weinig expliciet zijn gemaakt. De consequentie is dat mensen in de onderwijspraktijk zelf de vertaalslag moeten maken naar wat zij 'passend onderwijs' vinden. Dit vraagt een duidelijke visie op wat men beoogd te realiseren.

Men kan zich echter afvragen of het de onderwijspraktijk is die de visie zou moeten ontwikkelen, of dat er vanuit het beleid meer sturing wenselijk is. Passend onderwijs heeft in ieder geval de nodige beleidsvrijheid geboden: samenwerkingsverbanden hebben de vrijheid gekregen om procedures in te richten, en daar naar zijn gaan handelen. Als gevolg hiervan zijn de nodige verschillen tussen samenwerkingsverbanden ontstaan. Kijken we naar de beleidsverwachting, kunnen we zeggen dat samenwerkingsverbanden hierin hun taak hebben genomen. Vanuit de scholen wordt echter aangegeven dat de verschillen tussen samenwerkingsverbanden onwenselijk zijn, en zelfs met de nodige (ervaren) bureaucratie gepaard gaat. Dit maakt duidelijk dat er een discrepantie is tussen wat er op beleidsniveau wordt geformuleerd, en hoe dit vervolgens in de praktijk wordt ervaren.

In de beleidsvrijheid die samenwerkingsverbanden hebben gekregen zien we nog een aantal opvallendheden. Aan de ene kant worden de drie voorgestelde

bekostigingscategoriën gehanteerd, en aan de andere kant lijken er ook afspraken te worden gemaakt over aanvullende bekostiging. We kunnen ons dan ook afvragen of samenwerkingsverbanden hierin misschien méér vrijheid (en creativiteit) moeten nemen om te komen tot de een goede bekostiging die zo weinig mogelijk bureaucratie met zich meebrengt. Het ontwikkelen van een visie over welke bekostiging wenselijk is, en voor welke ondersteuningsbehoefte, is hierin essentieel.

Een andere verklaring voor de relatief weinige veranderingen kan gezocht worden in de persistente perceptie van mensen. Er zijn veel veronderstellingen geweest over de invloed van passend onderwijs op het speciaal onderwijs, zoals vermindering van leerlingaantallen en een verzwaring van de problematiek. Deze veronderstellingen zijn grotendeels weerlegd met landelijke data. Enerzijds kan geconcludeerd worden dat passend onderwijs er in ieder geval niet toe heeft geleid dat er minder leerlingen naar het speciaal onderwijs gaan. Anderzijds kan ook geconcludeerd worden dat er vooralsnog geen volgende stap naar meer inclusief onderwijs is gezet. Om hiertoe te komen lijkt verandering in perceptie van zowel speciaal als regulier onderwijs nodig: zolang het speciaal onderwijs én het regulier onderwijs beide vinden dat de sector speciaal onderwijs nodig is, en van mening is dat ze het beste onderwijs kunnen bieden aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte, zal het leerlingaantal vermoedelijk niet afnemen.

Maar er is meer nodig dan verandering in perceptie. Het benutten en inzetten van de kennis en expertise van het speciaal onderwijs kan eraan bijdragen dat percepties veranderen. Internationaal onderzoek laat veelvuldig zien dat positieve ervaringen en kennis bijdragen aan verandering van percepties¹⁹. Dergelijke ervaringen en verbreding van kennis kunnen vooral opgedaan worden als er sprake is van kruisbestuiving: leraren uit het speciaal en regulier onderwijs werken samen aan het realiseren van de meest passende ondersteuning voor een leerling.

Op schoolniveau is samenwerking tussen speciaal en regulier onderwijs in de afgelopen jaren enigszins toegenomen en krijgt vorm in verschillende gedaantes. Het integreren van verschillende typen onderwijs is één van de gedaantes waar landelijke mee wordt geëxperimenteerd. De ontwikkeling naar het integreren van verschillende scholen wordt ondersteund vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap met een beleidsregel die in 2018 in werking is gesteld²⁰. Of dit bijdraagt aan expertise-uitwisseling, verbreding van competenties van leraren en de uitbreiding van de interne zorgstructuur van een school moet toekomstig onderzoek uitwijzen.

Om te komen tot verandering in de onderwijspraktijk is eveneens afstemming met gemeenten nodig. Vooral voor het speciaal onderwijs is de inzet vanuit jeugdhulp en

¹⁹ de Boer, A., Pijl, S.J., & Minnaert, A.E.M.G. (2011). Regular primary school teachers' attitudes towards inclusive education: A review of the literature. *International Journal of Inclusive Education*, 15(3), 331-353.

²⁰ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040770/2018-03-30>.

zorginstellingen noodzakelijk, aangezien een groot deel van de leerlingen in het speciaal onderwijs aanvullende hulp krijgt. Denk bijvoorbeeld aan leerlingen met een chronische ziekte, of aan leerlingen met dusdanig ernstige en complexe gedragsproblemen die maken dat zij niet de hele dag onderwijs kunnen volgen. De aanwezigheid van zorg en hulpverlening in de school maakt dat ook leerlingen met dergelijke problematiek (soms gedeeltelijk) onderwijs kunnen volgen. Om hiertoe te komen zijn er de nodige ontwikkelingen in de zogeheten onderwijszorgarrangementen²¹. Of, en op welke manier, de inzet van onderwijszorgarrangementen bijdragen aan de ontwikkeling van leerlingen zou de komende jaren nauwlettend gevolgd moeten worden. Mogelijk kan er dan over enkele jaren iets gezegd worden over de impact van dergelijke ontwikkelingen. Belangrijk is ook dat de praktijk wordt betrokken bij dergelijke ontwikkelingen als de inrichting van onderwijszorgarrangementen. Zij hebben immers te maken met de hulp- zorgverleners in de school, en moeten zorgen voor een goede samenwerking.

Op dit moment zijn er de nodige knelpunten in wet- en regelgeving die de samenwerking tussen verschillende vormen van onderwijs, en tussen onderwijs en gemeente belemmeren. Hierbij valt te denken aan de inzet van middelen vanuit de zorg voor het onderwijs (en andersom), en regelgeving rondom verplichte uren onderwijstijd. In de afgelopen jaren zijn de eerste stappen gezet in de afstemming met gemeenten, maar hierin is nog veel winst te behalen.

9.1 Tot slot

Dit sectorrapport heeft uitgewezen dat er door de invoering van passend onderwijs feitelijk weinig is veranderd voor de praktijk van het speciaal onderwijs en slechts enkele beleidsverwachtingen (ten gunste) zijn uitgekomen. De veranderingen die zichtbaar zijn bevinden zich vooral op bestuurlijk niveau, en nauwelijks op het niveau van de praktijk.

De veranderingen die zichtbaar zijn lijken vooral een resultaat te zijn van de beleidsvrijheid die passend onderwijs met zich mee heeft gebracht: er zijn eerste stappen gezet richting meer passend onderwijsaanbod in het speciaal onderwijs. Er vindt intensievere samenwerking plaats tussen scholen (voor speciaal onderwijs) onderling, en eerste stappen zijn gezet in de afstemming met de gemeente en jeugdhulp. Zo worden er maatwerktrajecten en symbiose trajecten ingezet, onderwijszorgarrangementen ontwikkeld etc. Echter lijkt de praktijk vooruit te lopen op de huidige wet- en regelgeving, aangezien de grootste knelpunten worden ervaren in het huidige systeem. Het verder doorontwikkelen van passend onderwijs is noodzakelijk om deze, en andere, knelpunten op te lossen en zodoende passend onderwijsaanbod te realiseren voor leerlingen die dit nodig hebben.

²¹ Voor meer informatie hierover wordt verwezen naar rapport Q.

Bijlage 1 - Overzicht met gebruikte bronnen en letteraanduiding

Bronnen evaluatieprogramma passend onderwijs

- A. Smeets, E. & Veen, D. van (2016). *Monitor ondersteuningsaanbod*.
Eerste meting naar het ondersteuningsaanbod voor leerlingen en teamleden, uitgevoerd in het po, vo en het (v)so en sbo. Vragenlijsten zijn afgenomen bij intern begeleiders en zorgcoördinatoren.
- B. Boer, A.A. de (2019). *Interne notitie: Analyses integrale cases - uitkomsten uit het (v)so/sbo*.
Onderzoek waarbij 5 samenwerkingsverbanden voor po, vo en mbo zijn gevolgd gedurende de looptijd van het evaluatieprogramma passend onderwijs. Middels vier (kwalitatieve) metingen zijn actoren op het niveau van het samenwerkingsverband, besturen en scholen gevraagd. Voor dit sectorrapport is alle informatie specifiek voor de sector speciaal onderwijs geanalyseerd.
- C. Boer, A.A. de, & Worp, A.J. van der (2016). *De impact van passend onderwijs op het so-sbo en het vso*.
Thematisch onderzoek uitgevoerd in het (v)so en sbo naar de centrale thema's binnen passend onderwijs. Kwalitatief onderzoek, waarbij interviews zijn afgenomen met directeuren van het (v)so en sbo, voorzitters van commissies van advies en directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden.
- D. Veen, D. van, Bosdriesz, M., Florian, L., Huizenga, P., Kuijs, K., Smeets, E., & Steenhoven, P. van der. (2017). *Geïntegreerde voorzieningen voor specialistische onderwijszorg in samenwerkingsverbanden passend onderwijs (primair onderwijs)*.
Onderzoek naar de ontwikkelingen van geïntegreerde voorzieningen binnen specialistische ondersteuning voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in het po. Kwalitatief en kwantitatief onderzoek, waarbij vragenlijsten zijn afgenomen bij schoolleiders en interviews zijn gehouden met sleutelfiguren en samenwerkingsverbanden.
- E. Koopman, P., & Ledoux, G. (2016). *Factsheet 1: leerlingen in speciaal en regulier onderwijs*.
Onderzoek naar leerlingenaantallen in speciaal en regulier onderwijs en leerlingstromen tussen speciaal en regulier onderwijs. Kwantitatief onderzoek waarbij gebruik is gemaakt van landelijke data afkomstig van onderwijsbestanden van DUO.
- F. Veen, D. van, Huizenga, P. & Steenhoven, P. van der. (2017). *Monitor gemeenten en passend onderwijs 2017*.

Onderzoek naar de wijze waarop gemeenten vorm geven aan de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp. Kwantitatief onderzoek waarbij vragenlijst is afgenomen bij beleidsmedewerkers van gemeenten.

- G. Loon-Dikkers, A.L.C. van, Heurter, A.M.H., & Ledoux, G. (2017). *Ervaren bureaucratie en tevredenheid passend onderwijs*

Derde meting naar de ervaren bureaucratie van ouders, en tweede meting naar de tevredenheid van ouders. Het betreft kwantitatief onderzoek waarbij vragenlijsten zijn afgenomen van ouders met een kind in het po, vo (v)so en mbo-ouders in 2015-2016.

- H. Linden, C. van der, Stege, H. van der, & Hoeven, J. van der (2017). *Past elke leerling in passend onderwijs?*

Een casestudie naar passend aanbod en het ontwikkelingsperspectief, waarvoor interviews zijn afgenomen bij betrokkenen van een 'casus' (denk aan zorgcoördinator, leraar, ouders en leerling zelf). Voor de uitwerking van het ontwikkelingsperspectief in de praktijk is een 360° onderzoek uitgevoerd op scholen.

- I. Heim, M., Wellner, H., & Elshof, D. (2017). *Passend onderwijs bureaucratisch? Tweede vervolgmeting ervaren bureaucratie in de school.*

Onderzoek naar de ervaren bureaucratie in de scholen voor po, vo en so. Kwantitatief onderzoek waarbij vragenlijsten zijn afgenomen bij intern begeleiders en zorgcoördinatoren, aangevuld met kwalitatief onderzoek waarbij interviews zijn afgenomen bij intern begeleiders en zorgcoördinatoren, en functionarissen van twee samenwerkingsverbanden voor po en vo.

- J. Aarsen, E. van, Suijkerbuijk, A., Eck, P. van, Weijers, S., & Walraven, M. (2019). *Monitor samenwerkingsverbanden 2018.*

Onderzoek naar de invoering van passend onderwijs (derde meting), waarbij vragenlijsten zijn afgenomen bij leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden voor po en vo.

- K. Veen, D. van, Rietdijk, S., Hoeven, J. van der, Ganesh, S., Huizenga, P., & Steenhoven, P. van der. (2018). *Samenwerking tussen vso en vo en geïntegreerde voorzieningen voor specialistische onderwijszorg.*

Praktijkgericht onderzoek naar de samenwerking tussen vso en vo.

Onderzoek naar de ontwikkelingen van geïntegreerde voorzieningen binnen specialistische ondersteuning voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in het vo. Kwantitatief en kwalitatief onderzoek, waarbij vragenlijsten zijn afgenomen bij schoolleiders en samenwerkingsverbanden, en interviews zijn gehouden met sleutelfiguren van samenwerkingsinitiatieven.

- L. Smeets, E., & Boer, A.A. de (2018). *Onderwijs aan leerlingen met visuele, auditieve of communicatieve problematiek.*

Thematisch onderzoek naar onderwijs en ondersteuning aan leerlingen in cluster 1 en 2 onderwijs. Kwantitatief onderzoek en kwalitatief onderzoek is uitgevoerd. Vragenlijsten zijn afgenomen bij ambulant begeleiders cluster 1

en 2, en intern begeleiders en zorgcoördinatoren werkzaam in (v)so scholen voor cluster 1 en 2. Voor dit rapport is alleen gebruik gemaakt van het kwantitatieve onderzoek.

- M. Ledoux, G., Smeets, E., & Weijers, D. (2019). *Monitor Scholen*. Vervolgonderzoek van de Monitor Ondersteuningsaanbod (rapport A), gericht op de ervaringen met passend onderwijs in het so, vo en s(b)o. Vragenlijsten zijn afgenomen bij intern begeleiders en zorgcoördinatoren.
- N. Koopman, P., Eck, P. van, & Boer, A. de. (2018). *Kinderen met Downsyndroom in het onderwijs*. Onderzoek naar de positie van leerlingen met het Downsyndroom in het onderwijs, en ervaringen en wensen van ouders over het huidige onderwijs, schoolkeuze en toelating. Er is gebruik gemaakt van landelijke (onderwijs)bestanden, en er zijn vragenlijsten afgenomen bij ouders en aangevuld met interviews.
- O. Koopman, P., & Ledoux, G. (2018). *Trends in verwijzingen speciaal onderwijs 2011-2017*. Onderzoek naar leerlingaantallen in het sbo, so en vso (cluster 3 en 4) en samenhang met kenmerken van het samenwerkingsverband. Er is gebruik gemaakt van landelijke (onderwijs)bestanden van DUO.
- P. Koopman, P. & Ledoux, G. (2018). *Kenmerken van leerlingen in het speciaal basisonderwijs: periode 2008-2018*. Onderzoek naar instroom, zorgzwaarte en uitstroom van leerlingen in het sbo. Er is gebruik gemaakt van landelijke (onderwijs)bestanden die in BRON verzameld zijn en toegankelijk zijn via het CBS.
- Q. Grinten, M. van der, Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., & Ledoux, G. (2018). *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018*. Onderzoek naar de wijze waarop gemeenten en samenwerkingsverbanden vorm geven aan de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp. Er zijn vragenlijsten afgenomen bij beleidsmedewerkers van gemeenten, en directeurs/leidinggevers van samenwerkingsverbanden po en vo.

Overige bronnen

- R. Lie, T., Meys, N., Vreugde, C., & Heuvel, A. van der (2017). *Monitor Speciaal Onderwijs - derde meting*. Landelijke inventarisatie uitgezet door de 'Stuurgroep (v)so in de transities', met LECSO als penvoerder. Er zijn vragenlijsten afgenomen bij scholen voor (v)so en hun besturen.
- S. Borggreve, S., & Lange, P. de (2019). *Trends in passend onderwijs 2011-2018*. Onderzoek naar de trends van leerlingen die deelnemen aan verschillende vormen van het speciaal onderwijs, uitgevoerd vanuit Dienst in Uitvoering

Onderzoek (DUO). Rapport maakt deel uit van DUO-informatieproducten en is vrij toegankelijk op het internet.

- T. Landelijk Expertisecentrum Speciaal Onderwijs (2019). *Ledenpeiling bureaucratie*.

Onderzoek uitgevoerd vanuit het Lecso, waarbij onder leden gekeken is naar de ervaren onnodige bureaucratie en oplossingen hiervoor. Een vragenlijst is uitgezet onder so, vso en sbo scholen.

Bijlage 2 - Samenvatting voor expert interviews

Achtergrond van het sectorrapport (v)so/sbo

In verschillende deelonderzoeken is aandacht geweest voor de sector (v)so/sbo en zijn diverse actoren bevraagd op allerlei thema's (denk aan bestuurders, intern begeleiders/zorgcoördinatoren). De onderzoeksuitkomsten gericht op de sector (v)so/sbo zijn daarmee versnipperd over meerdere rapporten en tot nog toe niet geïntegreerd besproken. Het doel van het sectorrapport is om zicht te geven op de impact die passend onderwijs heeft gehad in de sector (v)so/sbo. Dit wordt gedaan door de verschillende vooraf opgestelde beleidsverwachtingen nader te bekijken met onderzoeksuitkomsten. De onderzoeksuitkomsten zijn ondergebracht in thema's die in het onderzoeksprogramma centraal hebben gestaan.

In het rapport wordt de lezer meegenomen vanaf de voordeur van de school (hoe en wie gaat naar het (v)so/sbo), door de school heen (wat gebeurt er in de school), tot aan de achterdeur van de school (hoe en wie verlaten de school), en wordt zicht gegeven op de omgeving waarin de school zich bevindt (samenwerking met anderen).

Hieronder wordt per thema weergegeven wat de vooropgestelde beleidsverwachting was, wat de uitkomst is van het sectorrapport, en wordt hierop kort en een toelichting gegeven.

In het gesprek zou ik graag in willen gaan op de volgende vragen:

- Worden de bevindingen herkend voor de sector?
- Is er gebeurd wat - volgens de beleidsverwachting - de bedoeling was?
- Zo ja/nee, welke verklaring(en) kunnen er gegeven worden voor de (gewenst/ongewenste) bevinding?
- Welke oplossing zou bijdragen aan de ongewenste bevinding?

Thema	Beleidsverwachting	Uitkomst
Hoe, en welke leerlingen, gaat naar het (v)so/sbo?		
<i>Zorgplicht</i>	Er wordt gezamenlijke verantwoordelijkheid genomen (samenwerkingsverband, bestuur, school) voor leerlingen die moeilijk plaatsbaar zijn.	Wat betreft zorgplicht lijkt dit niet een knellend punt te zijn in het (v)so/sbo, en worden leerlingen geplaatst wanneer er een toelaatbaarheidsverklaring is afgegeven. Over het 'wegadviseren' zijn tegenstrijdige uitkomsten gevonden. Enerzijds lijken de grenzen opgerekt te worden, en anderzijds lijkt dit wel voor te komen. Of het regelen van doorzettingsmacht van invloed is (geweest) is onduidelijk.
<i>Toewijzing van hulp</i>	Er wordt minder bureaucratie ervaren op het gebied van toewijzing van hulp.	De vrijheid van de samenwerkingsverband voor het organiseren van de toewijzing (toelaatbaarheidsverklaring) heeft geen positieve uitwerking op de ervaren bureaucratie. Oorzaak hiervan is vooral het verschil tussen samenwerkingsverband, gehanteerde procedures, duur van de toelaatbaarheidsverklaring, verschillende systemen. Er lijkt vooral behoefte te zijn aan uniformiteit in procedures en duur van toelaatbaarheidsverklaring.

		Categorie 3 wordt vaak als ontoereikend ervaren, vooral wanneer het ernstig meervoudig beperkte leerlingen betreft. Daarvoor moet vaak veel extra onderbouwing gegeven worden en de door samenwerkingsverband gehanteerde criteria zijn onduidelijk dan wel verschillend.
<i>Leerlingenaantallen</i>	Er is voldoende capaciteit in het speciaal onderwijs om leerlingen die daar het meest op hun plek zijn op te nemen. De toegang tot speciaal onderwijs blijft voldoende mogelijk.	Er zijn geen aanwijzingen dat er onvoldoende capaciteit is in het speciaal onderwijs. Het aantal leerlingen is tot 2016 licht gedaald, maar stijgt sinds die tijd weer enigszins. Er is weinig samenhang tussen een negatieve verevening en leerlingaantal in het (v)so/sbo. Voor andere factoren op niveau van samenwerkingsverband (verdelingsmodel, aantal scholen voor (v)so/sbo bijv.) hangen niet samen met aantal leerlingen in het (v)so/sbo.
Wat gebeurt er in de school?		
<i>Dekkend aanbod</i>	Er is dekkend aanbod binnen het samenwerkingsverband	Er zijn landelijke ontwikkelingen naar nieuw aanbod, waarbij te denken valt aan maatwerktrajecten, symbiose, integratie regulier-speciaal onderwijs, etc. Hierin worden de nodige knelpunten ervaren, die vooral gericht zijn op wet- en regelgeving in bekostiging, huisvesting, bestuurlijke inrichting en samenwerking met gemeente/jeugdhulp. Ondanks nieuw aanbod blijven er leerlingen die moeilijk aansluiting vinden in (v)so/sbo. Het gaat dan vooral om leerlingen waarbij de zorg voorliggend is, en leerlingen met een hoog of juist laag intelligentieniveau i.c.m. gedragsproblemen.
<i>Faciliteiten voor en ondersteuning door leraren</i>	Leraren hebben voldoende competenties om zodoende om te gaan met verschillen tussen leerlingen	Wat betreft de competenties van leraren is daar nauwelijks verandering in opgetreden voor het (v)so/sbo. Overigens is er ook niet veel onderzoek naar gedaan in de afgelopen jaren.
<i>Ondersteuning aan regulier onderwijs</i>	De expertise van het speciaal onderwijs wordt voldoende benut	Hoewel de samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs toeneemt, is er weinig sprake van expertise-uitwisseling tussen speciaal en regulier onderwijs. Er hebben zich hierin weinig ontwikkelingen in voorgedaan in de afgelopen jaren.
<i>Werking van het ontwikkelingsperspectief</i>	Er wordt een ontwikkelingsperspectief opgesteld voor leerlingen in het speciaal onderwijs	Voor alle leerlingen in het (v)so/sbo dient een ontwikkelingsperspectief opgesteld te worden voor de aanvraag van een toelaatbaarheidsverklaring. Rondom de toelaatbaarheidsverklaring wordt de nodige bureaucratie ervaren, zo ook waar het een ontwikkelingsperspectief betreft. Wel wordt het ontwikkelingsperspectief (meer dan in regulier basisonderwijs) gezien als handelingsdocument. De functie ervan kan nog meer benut worden.
	Er wordt minder gelabeld en meer gekeken naar de ondersteuningsbehoeften van de leerling	Het loslaten van de landelijke criteria en het ontwikkelingsperspectief heeft ervoor gezorgd dat er meer wordt gekeken naar het lange termijnperspectief van de leerling, en naar de ondersteuningsbehoefte. Omdat de gevraagde ondersteuning onderbouwd moet worden in het ontwikkelingsperspectief is hier meer

		nadruk op komen te liggen. Keerzijde is dat het soms onduidelijk is op basis waarvan een leerling toelaatbaarheidsverklaring krijgt.
<i>Positie van ouders</i>	Ouders hebben voldoende keuzevrijheid wat betreft het kiezen van een school	Ouders zijn in het algemeen tevreden over de school, en ouders met een kind in het so meer tevreden dan ouders met kind in regulier bao. Minst tevreden lijken ouders met kind in vso. Een kwart van de ouders vindt dat onderwijsaanbod onvoldoende aansluit bij hun kind. Ouders kunnen niet altijd kiezen uit de school die ze het beste vinden passen. De vergoeding van leerling vervoer lijkt hier een rol in te spelen.
Wie, en hoe, verlaten leerlingen het (v)so/sbo?		
<i>Leerlingstromen</i>	Leerlingen worden tijdelijk geplaatst in het (v)so/sbo	Er vindt nauwelijks terugstroom plaats van leerlingen uit het sbo/so naar het regulier bao. Hier is in de afgelopen jaren weinig verandering in opgetreden.
De omgeving waarin de school zich bevindt		
<i>Positie binnen het samenwerkingsverband</i>	Het speciaal onderwijs krijgt binnen het samenwerkingsverband voldoende stem	Het (v)so/sbo lijkt meer betrokken te zijn bij het geheel van onderwijsaanbod binnen het samenwerkingsverband. Door dekkend aanbod te creëren wordt het speciaal onderwijs 'nodig' gevonden.
<i>Afstemming gemeente-jeugdhulp</i>	Er wordt (intensiever) samengewerkt met jeugdhulp	De samenwerking met de jeugdzorg is toegenomen in de afgelopen jaren. De transitie van de jeugdwet heeft hier ook toe geleid, en het betreft daarmee ook samenwerking met gemeenten. Hoewel samenwerking intensiever is, zijn er ook knelpunten zoals verschil tussen gemeenten in aanbod (inkoopbeleid), beperkt budget, en wisseling in personeel.
<i>Samenwerking met cluster 1 en 2</i>	Instellingen voor cluster 1 en 2 zorgen voor de ondersteuning en het onderwijs aan hun leerlingen	Ambulant begeleiders kunnen de ondersteuning bieden die nodig is, en leveren maatwerk. Ab'ers uit cluster 1 zijn positiever dan die uit cluster 2. Er wordt verandering in doelgroep gesignaleerd bij cluster 2 (complexere en meervoudige problematiek). Een gevolg van geen onderdeel zijn van samenwerkingsverband is dat er weinig samenwerking plaatsvindt binnen samenwerkingsverband, en geen vernieuwing optreedt.



rijksuniversiteit
groningen

faculteit gedrags- en
maatschappijwetenschappen

orthopedagogiek